UNIVERSITÉ DE NANCY - FACULTÉ DE DROIT

L'AUTONOMIE LOCALE EN CHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE NANCY

(Mention Droit public)

Présentée et soutenue le 12 Juillet 1933, à 14 heures

PAR

CHANG-YU-SING

Membres du Jury :

Président : M. LALOUEL.
Assesseurs : M. TROTABAS.
M. BURDEAU.

NANCY
IMPRIMERIE GRANDVILLE
10, Rue de Malzéville

1933

Thèse Nancy
1933.

L'AUTONOMIE LOCALE EN CHINE

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547408_0017

UNIVERSITÉ DE NANCY - FACULTÉ DE DROIT

L'AUTONOMIE LOCALE EN CHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE NANCY

(Mention Droit public)

Présentée et soutenue le 12 Juillet 1933, à 14 heures

PAR

CHANG-YU-SING

Membres du Jury :

Président : M. LALOUEL.
Assesseurs : M. TROTABAS.
M. BURDEAU.

NANCY
IMPRIMERIE GRANDVILLE
10, Rue de Malzéville

1933

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. Senn (✻, ✠, ✿ I).

Doyens honoraires : MM. Geny (O ✻, ✿ I), Michon (✻, ✿ I).

Professeurs honoraires :

MM. May (✻, ✿ I).
Carré de Malberg (✻, ✿ I).
Rolland (✿ I).
Morel (✿ I).

Maître de conférences honoraire : M. Mélin (✿ I), docteur en droit.

MM. Geny (O ✻, ✿ I), professeur de Droit civil.
Michon (✻, ✿ I), professeur de Droit romain.
Brocard (✻, ✿ I), professeur d'Economie politique.
Senn (✻, ✠, ✿ I), professeur de Droit romain.
Henry (✿ I), professeur de Droit criminel.
Renard (✿ I), professeur de Droit public.
Lavergne (✿ I), professeur d'Economie politique et d'Histoire des Doctrines économiques, chargé de cours à la Faculté de Droit de Lille.
Krœll (✿ I), professeur d'Histoire du Droit.
Lalouel (✿ I), professeur de Droit international public et privé.
Lescot (✿ I), professeur de Droit commercial.
Simonnet (✿ I), professeur de Droit civil.
Voirin (✠, ✿ A), professeur de Droit civil.
Trotabas (✠), professeur de Droit administratif et de Législation financière.
F. de Menthon, agrégé, chargé de cours de Sciences économiques.
Gégout, docteur en droit, chargé de cours.
Marchal, docteur en droit, chargé de cours.
Burdeau, docteur en droit, chargé de cours.
Bertrand (✿ I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

Définition : L'expression autonomie locale est employée dans des sens très différents qui vont du lieu confédéral le plus souple à la simple décentralisation.

L'autonomie locale, à notre avis, devrait consister à confier l'administration des intérêts locaux à des organes élus et à leur reconnaître un pouvoir propre de décision.

Partant de cette définition, le groupement local peut s'organiser lui-même. Il aura la possibilité de légiférer sur un grand nombre de points et il aura ses tribunaux particuliers. Il est le maître presque tout puissant de ses services publics. En un mot, il se présente comme un petit Etat et cet Etat n'est qu'une sorte de fédération de localités. C'est l'autonomie très accusée.

Mais il peut arriver aussi que l'autonomie locale soit beaucoup plus réduite. Ce sont par exemple les gouvernements de l'Etat qui monopolisent le pouvoir législatif. D'eux seuls, relèvent les tribunaux. Les autorités locales désignées par les habitants interviennent seulement pour diriger certains services publics, dans des conditions déterminées par la législation de l'Etat.

Au travers de multiples degrés, on peut passer d'une autonomie très étendue à une décentralisation tellement limitée que l'intervention des habitants du groupe local se trouve pour ainsi dire réduite à néant.

Les pouvoirs de l'administration locale varient suivant la mentalité des habitants, les circonstances politiques, économiques et historiques du pays, mais ils dépendent surtout des gouvernants qui se succèdent aux diverses époques de l'Etat.

Nous distinguerons trois tendances dans l'administration de la Chine depuis la proclamation de la République :

1° L'autonomie des provinces unies (le mouvement s'est révélé à Founan et Canton en 1921). C'est la tendance de décentralisation absolue ou de fédéralisme.

2° L'unification de la Chine par la force militaire (les chefs du mouvement sont Yang Che Kai (1913) Ou Pe Fou (1923) et Tchang Kai Chek (de 1925 à nos jours), c'est une tendance opposée à la première.

3° L'autonomie locale.

Le premier mouvement a voulu transformer les provinces en Etats particuliers qui constitueraient ensuite un Etat fédéral. Le deuxième mouvement : unification par la force militaire, a voulu supprimer le système du premier, puis constituer un gouvernement central solide, afin de mieux gouverner et administrer la Chine en réunissant tous les services généraux et provinciaux dans les mains d'un seul gouvernement puissant. Le troisième mouvement est une tendance qui, après plusieurs essais sans réultat, se trouvant

en face d'une échelle hiérarchique administrative établie pour un pays très étendu, a voulu, avant tout, donner des pouvoirs autonomes aux communes que l'on peut considérer comme les fondations d'un grand pays. D'ailleurs ce dernier système ne s'oppose nullement au deuxième mouvement, puisque l'autonomie locale a besoin en face d'elle, d'un gouvernement central solide et puissant, car l'ennemi de l'autonomie locale en Chine n'est pas la centralisation, mais le système de l'autonomie des provinces unies.

Les provinces unies n'existent que sous le couvert de l'autonomie ; elles ont en réalité voulu d'un côté rester indépendantes du gouvernement central et de l'autre surtout ont voulu s'administrer elles-mêmes d'une façon absolue. Donc si l'on veut réaliser parfaitement l'autonomie locale en Chine, on doit avant tout posséder un Gouvernement central solide et puissant afin de protéger le système autonome et de supprimer les tyrannies d'autorités provinciales plus dangereuses que l'autoritarisme du pouvoir central.

La Chine est pour l'instant dominée par le Kuomintang qui est le plus grand et le plus puissant parti gouvernemental. Nous devons citer ici son programme en le résumant :

a) Dictature du parti (à noter une tendance nouvelle plus démocratique) ;

b) Suppression des traités inégaux impérialistes en Chine ;

c) Reconstitution nationale du droit constitutionnel des cinq pouvoirs ;

d) Emancipation des femmes ;

e) Egalité dans la propriété, restriction du capital privé, et développement du patrimoine de l'Etat.

Les points *a*) et *b*) ont déjà échoué ; *c*) a été réalisé. Mais, au lieu de la séparation des pouvoirs en trois, comme cela existe dans les autres pays démocratiques, le fondateur du parti, le Dr. Sun-Yat-Sen, a porté ce nombre à cinq et ces deux autres sont les pouvoirs d'examen et de contrôle.

Cinq conseils suprêmes agissent sur les cinq pouvoirs. Il n'y a pas besoin de Parlement, puisqu'il existe un conseil législatif ; toutes les lois sont rédigées par ce Conseil et promulguées par le Gouvernement national qui est constitué par ordonnance du Comité Central Exécutif du Kuomintang. Les Gouverneurs provinciaux sont nommés par le Gouvernement national, la province se place entre celui-ci et le Gouvernement du district pour servir de liaison. *Le district est l'unité de l'administration autonome.*

Le degré d'instruction du peuple ne permet pas de réaliser à bref délai le programme du Kuomintang. Aussi le Dr. Sun-Yat-Sen a-t-il fixé trois périodes pour réaliser ce programme. Ce sont les périodes des opérations militaires, de l'instruction politique et de la Constitution.

Le 1er juin 1931 le Congrès national a voté la Constitution provisoire : l'autonomie locale doit être réglée et fonctionnera d'après les Principes Fondamentaux de Reconstruction nationale (art. 29 de la Constitution). Donc l'autonomie locale est reconnue par la Constitution et se base sur les Principes Fondamentaux de Reconstruction nationale. Nous parlerons

d'une façon plus précise de ces principes au chapitre III.

L'article 59 de la Constitution a réglé les pouvoirs du Gouvernement central et des gouvernements locaux qui devront s'équilibrer suivant l'article 17 des Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale. Nous retrouverons l'application de cette idée d'équilibre, lorsque nous décrirons les diverses attributions et les finances locales.

Il y a eu une période d'essai pour préparer l'autonomie. Quelles améliorations dans les résultats voulait-on obtenir ? Le Kuomintang veut instruire le citoyen afin qu'il puisse exercer ses quatre droits (droit d'élection et droit de révocation directe des fonctionnaires, droit d'initiative et droit de referendum). C'est le but essentiel de la deuxième période et c'est aussi le caractère original de l'autonomie locale chinoise dont les pouvoirs locaux sont entièrement distribués par le Gouvernement Central. C'est le point qui la différencie de l'autonomie locale anglo-américaine. Il y a un régime uniforme pour 1.850 districts, qui ressemble beaucoup au régime des 38.000 communes françaises. De plus il n'y a qu'une seule personne pour diriger le pouvoir exécutif. Il en est de même dans le système des communes françaises. C'est pourquoi, à la fin de nos études de droit public, nous voudrions comparer sur ce point notre législation à celle de la France et solliciter l'avis précieux des savants français afin de pouvoir améliorer utilement notre jeune régime local.

Notre thèse ne porte que sur une matière chinoise. Elle n'a pas d'autre ambition que de jeter un coup d'œil sur l'autonomie locale en Chine pendant la période d'instruction.

PLAN DE LA THESE

Nous diviserons l'étude de l'autonomie locale en cinq chapitres :

CHAPITRE I. — *Origine historique et développement de l'autonomie locale.*

CHAPITRE II. — *Organisation de l'autonomie locale.*

CHAPITRE III. — *Attribution de l'autonomie locale.*

CHAPITRE IV. — *Finances locales.*

CHAPITRE V. — *Contrôle.*

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES HISTORIQUES
ET
DÉVELOPPEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE

SOMMAIRE

Section I. — L'Ancien Régime jusqu'à la Réforme (1908) : *a*) Régime de la Dynastie des Tchéou ; *b*) Régime de l'Etat de Chi ; *c*) Régime de la Dynastie des Han ; *d*) Régime de la Dynastie des Song, des Ming et des Ching.

Section II. — La grande période de la Réforme (1908-1929). — § 1 (1908-1911). — *a*) La loi s'applique aux chefs-lieux, aux villes et aux communes rurales : I. Circonscriptions ; II. Attributions ; III. Organisation ; IV. Finances ; V. Contrôle. — *b*) La loi s'applique aux départements de Fu, Ting, Tchéou et Chieng : I. Circonscriptions ; II. Attributions ; III. Organisation ; IV. Conseils Généraux ; V. Finances ; VI. Contrôle. — *c*) Régime spécial de la capitale de Péking. — § 2 (1911-1929).

Section III. — La loi de 1929 actuellement en vigueur : *a*) Origine de cette loi. — *b*) Aperçu général : I. Circonscriptions ; II. Organisation : hameaux, villages et villes ; Principales organisations ; Gouvernement provincial. — Conclusion.

SECTION I

L'ANCIEN RÉGIME JUSQU'A LA RÉFORME (1908)

Nous nous bornons à citer quelques grands traits de l'autonomie locale dans l'histoire chinoise depuis une quarantaine de siècles.

Il y a 4.600 ans (2.697 avant J.-C.), l'Administration locale était surveillée par deux contrôleurs du Gouvernement Central, c'est le seul commencement de l'autonomie locale en Chine que l'on puisse trouver dans l'histoire de l'Antiquité.

a) Régime de la Dynastie des Tchéou (1.130 avant J.-C.)

Le royaume de Tchéou est divisé en deux grandes parties : l'une formant ce que l'on appelle « la banlieue », l'autre « la zône » autour des banlieues. Cette « zône » est à 120 kilomètres environ de la capitale.

I. — L'organisation de « banlieue » est ainsi divisée :

5 familles forment un hameau, avec un chef de hameau ;
5 hameaux forment un village (25 familles), avec un chef de village ;
4 villages forment une tribu (100 familles), avec un chef de tribu ;
5 tribus forment une division (500 familles), avec un chef de division ;
5 divisions forment un département (2.500 familles), avec un préfet ;
5 départements forment une circonscription (12.500 familles), avec un chef de circonscription, un sous-chef et quatre adjoints ou auxiliaires.

II. — Organisation de la « zône » :

5 familles forment un hameau, avec un chef de hameau ;
5 hameaux forment un village (25 familles), avec un chef de village ;
4 villages forment une commune (100 familles), avec un chef de commune ;
5 communes forment un canton (500 familles), avec un chef de canton ;
5 cantons forment un district (2.500 familles), avec un sous-préfet ;
5 districts forment une province (12.500 familles), avec un chef de province, deux sous-chefs et quatre adjoints ou auxiliaires.

Les agents de la Dynastie des Tchéou étaient plus de 50.000 et pour la plupart c'étaient des agents locaux : 6 chefs de circonscription, 30 préfets, 50 chefs de divisions, 750 chefs de tribus, 3.000 chefs de villages, 15.000 chefs de hameaux.

Les agents des six provinces sont en nombre égal. Tous sont élus, c'est vraiment un « self-government », sous le contrôle du roi.

b) Régime de l'Etat des Chi (1)

On l'appelle aussi système de « l'Administration locale de Cointsi ». C'est un système de déconcentration (une branche du système de la Dynastie des

(1) C'est un des Etats les plus importants de tous les Etats fédéraux du Royaume de Tchéou.

Tchéou). Ce système est très utile, car la déconcentration facilite et rend plus rapide la solution des affaires locales, et prépare les voies à la décentralisation.

L'Etat de Chi est divisé et administré comme suit :

L'Etat se divise en 5 circonscriptions administratives, avec un chef de circonscription à la tête de chacune d'elles.

La circonscription se divise en 5 départements, un préfet pour chaque département.

Le département se divise en 5 arrondissements, un chef pour chaque arrondissement.

L'arrondissement se divise en 5 cantons, un chef pour chaque canton.

Au-dessous du canton, 10 familles forment un rang avec un chef de rang ;

5 familles forment un groupe avec un chef de groupe.

Tous ceux qui ne se conforment pas aux règlements communs, tels que ceux de l'heure, de l'habit, etc., sont passibles de punitions après trois avertisements de leurs chefs.

Tous ceux qui ont des dons intellectuels sont présentés aux administrations supérieures par leurs inférieurs. Au-dessous du préfet la présentation est faite tous les trois mois ; les préfets, tous les six mois ; les chefs de circonscription, tous les ans.

La présentation, pour désigner le plus digne d'entre eux, ne doit pas sauter d'échelon d'administrations locales.

Dans les temps anciens, il n'y avait pas d'influences religieuses dans l'administration locale. C'est une des

caractéristiques de l'empire chinois. Par contre, les autorités militaires participent à l'administration des gouvernements locaux. En cas de guerre, les bureaux de recrutement sont les mairies. Les chefs d'arrondissements et les préfets deviennent des chefs militaires.

Normalement, après cessation des hostilités, les soldats redeviennent de simples citoyens, les officiers militaires, des maires.

Mencius (le plus grand disciple de Confucius) admet que l'ancien régime des « Champs de Tsien » (Tsien Tiun) est très favorable au peuple :

« Dans chaque Tsien il y a neuf sections. Au centre « du « Tsien » est la section publique. Les huit au- « tres sections sont privées et destinées aux huit « familles qui entourent la section centrale.

« Chacun travaille tout d'abord à la section publi- « que et puis enfin à sa section particulière.

« Il y existe :

« 1° l'instruction publique ;

« 2° l'assistance aux vieillards ;

« 3° l'assurance sociale.

« On se défend les uns les autres, on s'entr'aide en « cas de maladie. L'amitié règne dans le Tsien. On « voyage, mais on aspire à revenir au « Tsien ». « Jusqu'à la mort on est attaché à son « Tsien ».

Le système de « Tsien » est supprimé par Chen Yen, premier ministre de la dynastie de K'ing (246 avant J.-C.). C'est une époque de centralisation extrême qui détruit évidemment le meilleur système d'autonomie locale. Puis premier Empereur de K'ing, brûle

même tous les livres et massacre les savants pour ne pas troubler sa politique, pour rendre le peuple plus facile à gouverner. C'est une véritable époque de terreur.

c) Régime de la Dynastie des Han

L'Empire des Han (200 avant J.-C.) se divise en départements, districts et communes. Chaque commune possède un maire, chaque groupe de dix communes, un directeur dont le bureau se partage en plusieurs subdivisions :

a) Subdivision de l'Enseignement ;
b) Subdivision de la Législation ;
c) Justice de Paix ;
d) Commissariat de police ;
e) Caisse d'impôts.

Tous ces agents communaux sont choisis au sein du pays par ses habitants. Ce système a changé depuis la dynastie de Soui (en l'an 600). Désormais les agents locaux sont désignés obligatoirement par le Gouvernement en dehors de leurs pays. Donc les autorités locales sont devenues « employées d'Etat ».

d) Régime de la Dynastie des Song

Le régime le plus important est le régime de Wang-Ung-Che, premier ministre (1070). C'est aussi une époque de décentralisation très étendue.

L'organisation locale a à sa base un groupe de 10 familles que l'on appelle un « rang » avec un chef de rang.

10 rangs forment une brigade (100 famille), avec un chef de brigade ;

3 ou 6 brigades forment une agglomération (300 ou 600 familles), avec un chef d'agglomération ;

3 ou 6 agglomérations forment une commune (900 ou 3.600 familles) avec un maire.

Le maire a comme attributions, la direction de toutes les affaires communales: la police, l'enseignement, le recrutement, etc...

La direction de ces services est mixte, c'est-à-dire qu'il y a d'un côté un agent communal, de l'autre un agent national.

Tous les maires sont choisis par les habitants avec l'approbation du préfet, qui peut les révoquer à son gré.

Ce système existe d'ailleurs depuis très longtemps. Plus tard, pendant la *dynastie des Ming* (vers 1400), les maires ne sont plus que des employés chargés de percevoir les impôts de l'Etat. Toutes les décisions administratives ne sont plus de leur compétence parce qu'ils ne sont plus agents, mais simplement employés d'Etat (comme à la dynastie de Soui).

Au début de la Dynastie de Ch'ing, vers le milieu du XVIIe siècle, le régime de Ming subit quelques modifications au-dessous de la commune :

10 familles forment un « rang »,

100 familles forment une « agglomération ».

On nomme à certains postes des gens incapables et d'autre part, les hommes des classes élevées n'acceptent pas le titre d'agents locaux, car ces agents étant

sans grande compétence, il en résulte un gâchis administratif sans bornes.

Les districts les plus grands s'étendent sur des centaines de kilomètres et possèdent plus de 500.000 habitants. Ils sont dirigés par un seul préfet, il est évident que celui-ci ne peut connaître en détail chaque partie du territoire qu'il administre. C'est pourquoi il est nécessaire de l'aider en lui adjoignant des receveurs et des agents locaux. Aux yeux des législateurs qui ne veulent pas reconnaître que les organismes locaux soient des « personnes morales », ils ne sont pas unité administrative, et ne sont plus que de simples circonscriptions territoriales. Ils ne sont pas considérés comme des personnes morales car ils n'ont et ne peuvent avoir aucun patrimoine propre.

Ce ne sont pas des unités administratives, car leur administration ne se suffit pas à elle-même, elle est comprise dans celle du district et absorbée par elle.

Au milieu de la dynastie des Ch'ing on change le régime des nominations ; désormais tous les agents locaux seront choisis par les habitants au sein du pays. Cependant, le maire peut être révoqué par le préfet, si cette révocation est motivée. Le nombre des maires s'accroît avec les communes ; ils sont maintenant les notables du pays.

Ce système est à peu près le même que celui de Han, les maires ont le pouvoir de prendre des décisions administratives pour créer des écoles primaires, des règlements de police, etc.

Chacune des cent familles désigne un Directeur. Les agglomérations qui possèdent moins de cent familles appartiennent aux communes.

En cas d'accusation, au lieu de porter plainte à la préfecture, on s'adresse à la mairie qui est considérée comme tribunal de Justice de Paix. En cas d'infraction aux règlements on porte plainte au préfet et alors les décisions du maître ne sont pas obligatoirement adoptées par le préfet.

Les modifications de régime de l'autonomie locale en Chine pendant 4.600 ans (de 2.697 avant J.-C. à 1908) sont naturellement innombrables, mais il n'y a pas de grands progrès.

La plus brillante époque date de la Dynastie des Tchéou ; elle correspond à la civilisation grecque (la plus avancée de l'Europe) et demeure la civilisation la plus élevée de la Chine et de notre continent.

De la fin de la Dynastie des Tchéou à la fin de la Dynastie des Ch'ing, c'est-à-dire pendant 2.400 ans, la civilisation chinoise ne progresse que très lentement parce que :

1° Volontairement et par des moyens politiques multiples, l'Empereur autocrate maintient l'ignorance parmi son peuple, afin de le gouverner facilement.

2° Aucune nation autour de la Chine ne possède de civilisation supérieure ; donc pas de concurrence, ni d'influence étrangère.

3° Les barbares du Nord ont envahi la Chine et anéanti plusieurs fois la civilisation chinoise (surtout après la dynastie des Han).

Voilà les causes les plus importantes qui ont rendu la civilisation chinoise stationnaire et ont retardé son évolution pendant environ deux mille ans.

Les régimes sont le fruit et le résultat des civilisations.

La civilisation est stagnante, c'est pourquoi l'Ancien Régime de l'autonomie en Chine ne subit de grands changements qu'après l'influence de la civilisation européenne.

SECTION II

LA GRANDE PÉRIODE DE LA RÉFORME (1908-1929)

§ 1. — (1908-1911)

A la fin de la Dynastie des Ch'ing, l'Empereur Kouen-Sui s'occupe du projet de la constitution monarchique. La loi de l'autonomie locale est alors promulguée.

Cette loi divise les villes en deux classes :

1° Les groupes élémentaires de l'autonomie locale sont :

a) les chefs-lieux ;

b) les villes ;

c) les communes rurales.

L'application de la loi aux régions citées ci-dessus, date de 1908. (Décembre, An 34 de Kouen-Sui).

2° Les groupes supérieurs de l'autonomie locale sont :

a) Fu
b) Ting } département.
c) Tchéou

d) Chieng, district.

L'application de la loi aux subdivisions citées ci-dessus est promulguée en 1909. (Décembre, An I, de Suiung-Ton).

Il y a également une loi spéciale pour Péking, capitale de la Chine au temps de la Dynastie des Ch'ing.

Pour mieux comprendre la Loi de 1929, actuellement en vigueur, comme on le verra plus loin, examinons d'abord les *lois de* 1908 *et* 1909 qui sont les précurseurs de la loi actuelle.

a) La loi s'applique aux chefs-lieux, aux villes et aux communes rurales

I. — *Circonscription de l'autonomie locale*

1° Chefs-lieux proprement dits.

2° Villes qui ne sont pas des chefs-lieux : Toutes les agglomérations dépassant 50.000 habitants.

3° Communes rurales : Les agglomérations n'atteignant pas 50.000 habitants.

II. — *Attributions de ces trois circonscriptions administratives sont :*

1° L'Enseignement :

Lycées, collèges, écoles primaires, écoles maternelles, associations de l'enseignement, salles publiques de conférences, bibliothèques, etc... et tout ce qui concerne l'enseignement social et local.

2° L'Hygiène publique :

Salubrité de la rue, enlèvement des ordures, dispensaires, officines gratuites, hôpitaux, hospices, etc... doi-

vent être assurés par les groupements locaux à leurs frais.

3° Voirie et Travaux publics :

Alignement des rues, entretien des routes et des Ponts et Chaussées, entreprises des égoûts, bâtiments pour maisons collectives, éclairage des rues, etc...

4° Réforme de l'Industrie et de l'Agriculture :

Améliorations des plantes, des animaux domestiques, réformes dans les ateliers, usines et écoles de travaux publics, transformations dans les laboratoires, améliorations agricoles, canalisations et tout ce qui concerne l'agriculture, le commerce et l'industrie du pays.

5° Assistance Publique :

Aide aux pauvres, aux enfants et aux vieillards. Secours aux veuves, distributions de vêtements gratuits, soupes populaires, réserves de grains, atelier pour les pauvres, bureaux de secours, comités de pompiers, cercueils et cimetières gratuits, etc...

6° Entreprises en régie :

Transports en commun, éclairage, téléphone, eau potable, etc...

Tout ceci est l'attribution des autorités locales des chefs-lieux, des villes et des communes rurales ; le fonctionnement de ces services est assuré par les agents locaux et à la charge des habitants.

III. — *Organisation de l'autonomie locale*

1° Les organes de délibération sont les conseils des chefs-lieux, des villes et des communes rurales.

2° Les organes d'exécution des chefs-lieux et des villes sont confiés à des comités, tandis que ceux des communes rurales sont confiés à un maire.

I. — Les organes de délibération : les conseils de chef-lieu et de ville ont 20 membres chacun. Si le nombre des habitants dépasse 50.000 on ajoute un conseiller par 5.000 habitants. Mais le nombre des conseillers ne dépasse jamais 60. Les conseils des communes rurales n'ont que 18 membres au plus, 6 au moins.

2. — Les organes d'exécution locale : Les membres du Comité exécutif du chef-lieu et de la ville sont au nombre de 16 au plus, 7 au moins, dont le président, 1 à 3 membres ordinaires, 4 à 12 membres spéciaux. Le peuple élit deux fois plus de candidats et les autorités supérieures n'en choisissent que la moitié. On élit, par exemple, à la présidence, 2 candidats parmi lesquels l'administration centrale choisira le président.

L'administration de la commune rurale est dirigée par un maire et un adjoint qui sont nommés par le conseil et approuvés par les autorités supérieures.

IV. — *Finances*

Il y a trois sortes de ressources pour alimenter les caisses et subvenir aux dépenses locales.

1° Revenus du patrimoine public et des biens communs.

2° Impôts.

a) Impôts additionnels ;

b) Impôts spéciaux.

3° Amendes, etc...

V. —*Contrôle*

Les organes locaux sont contrôlés par les agents nationaux du pays qui ont le pouvoir de dissoudre les conseils locaux et les comités exécutifs avec l'approbation de l'autorité supérieure.

Après dissolution ou révocation, l'élection des conseils doit être faite dans un délai de deux mois. Le nouveau Comité doit être réorganisé dans les deux semaines qui suivent l'élection.

b) La loi s'applique aux Fu, aux Ting, aux Tchou et aux Chieng (District)

I. — *Circonscription administrative*

Les circonscriptions administratives des Fu et Tchéou, se composant souvent de quelques Chieng, sont beaucoup plus grandes que les autres. Ce qui n'empêche pas que Ting et Chieng soient aussi grands que les départements français.

II. — *Attributions*

Les autorités de ces circonscriptions assument le fonctionnement des services suivants :

1° Tous les services publics *locaux* concernent toute l'étendue de Fu, Ting, Tchéou et Chieng, ou bien des services qui concernent à la fois plusieurs villes ou plusieurs communes.

2° Les services *nationaux* sont régis par des lois,

des règlements ou des décrets, issus des autorités supérieures.

III. — *Organisation*

Fu, Ting, Tchéou et Chieng sont régis par deux assemblées et un bureau d'administration publique pour chaque circonscription. Ces deux assemblées sont des organes de délibération ; les préfets et les sous préfets sont des agents exécutifs à la fois nationaux et locaux.

IV. — *Conseils généraux*

Si le département ou le district a moins de 200.000 habitants, il y a 20 conseillers généraux nommés par les citoyens. S'il a plus de 200.000 habitants, il y a un conseiller par 20.000 habitants. Les Membres du Conseil ne dépassent pas 60.

Le Conseil général nomme une haute assemblée qui comprend le cinquième des membres du Conseil général. Le président de cette haute assemblée est le Préfet ou un sous-Préfet.

La différence des attributions entre le Conseil général et la haute assemblée est à peu près la même que celle qui existe entre la Chambre et le Sénat de la France.

Le Préfet et le sous-Préfet sont :

1° Des agents exécutifs ;

2° des représentants des Fu, des Ting, des Tchéou et des Chieng : ils exécutent les décisions du Conseil général et de la haute assemblée ;

3° ils soumettent les projets au Conseil et à la haute assemblée ;

4° ils exécutent les services réglés par la loi ;

5° ils peuvent nommer certains auxiliaires.

V. — *Finances*

Les recettes des départements et des districts sont formées de :

1° Revenus de leur patrimoine propre.

2° Impôts locaux.

3° Revenus d'entreprises diverses.

4° Emprunts.

VI. — *Contrôle du Gouvernement central*

Les autorités locales sont contrôlées par les gouvernements provinciaux, sous la direction du Ministère de l'Intérieur.

Le pouvoir de contrôle s'exerce sur plusieurs points importants qui sont :

Révision des affaires, des rapports, de communication de certains documents nécessaires, contrôle des comptes. Adaptation du budget, dissolution des Assemblées; dans ce cas la convocation des nouvelles assemblées doit être faite dans un délai de trois mois.

c) Régime spécial de la capitale de Peking

Les attributions et le pouvoir législatif de la Capitale sont énumérés par la loi.

Les organisations de la ville de Péking sont ainsi divisées :

Un Conseil d'arrondissement qui est l'organe délibérant de chaque arrondissement et un Comité d'action d'arrondissement qui est un organe exécutif. Le Conseil municipal et le Comité d'action municipale sont des organes principaux de la Capitale. Les Conseillers d'arrondissement sont au nombre de 15 par arrondissement et sont nommés par les citoyens.
Les Conseillers municipaux sont choisis par les conseils d'arrondissement, leur nombre est le dixième de celui des Conseillers d'arrondissement. Le Conseil municipal a le droit de surveiller si le Comité d'action viole la loi, s'il nuit aux intérêts publics. Le Conseil municipal peut suspendre, en motivant son intervention, l'exécution du Comité d'action municipal.

Le Comité d'action est un organe exécutif. Il se compose de 2 à 4 membres ordinaires et de 3 à 6 membres spéciaux par arrondissement. Tandis que le Conseil municipal de Péking se compose de 6 membres ordinaires et de 12 membres spéciaux. Tous les membres du Comité sont nommés par le Conseil. Il y a à la Présidence du Comité d'action trois candidats élus par le Conseil municipal. La transmission de la liste de ces candidats est faite par le Ministre de l'Intérieur à l'Empereur qui choisit le Président à son gré.

Finances : Les recettes de la capitale de Péking, proviennent des biens municipaux, des impôts additionnels, des impôts spéciaux.

Contrôle : Les contrôleurs du Ministère de l'Intérieur exercent leurs fonctions comme les contrôleurs

des chefs-lieux, des villes et des communes rurales.

Le régime de la fin de la Dynastie des Ch'ing est très compliqué. L'organe d'administration supérieure de l'autonomie locale est au-dessous du Fu, ce sont les Ting, les Tchéou, les Chieng, les chefs-lieux, les villes et les communes rurales. Ce qui fait sept degrés : les quatre premiers degrés correspondent à peu près aux départements français, les trois derniers aux communes françaises. Il n'y a que deux degrés en fait ; mais les inconvénients viennent de l'excès de hiérarchisation des agents supérieurs de l'administration locale. Au contraire, dans les communes rurales un agent et un seul adjoint ne sont pas suffisants pour diriger les services nationaux et locaux de 49.999 habitants. A cause de ces gros défauts, le système n'a pas donné les résultats que l'on croyait pouvoir attendre de lui, lorsqu'on avait promulgué la loi.

§ 2. — Le régime depuis la république (1911) jusqu'en 1929

A la fin de la Dynastie des Ch'ing, il est publié des lois se rapportant à l'autonomie locale presque tous les ans. Les principes fondamentaux existaient déjà primitivement malgré les défauts nombreux, c'est pour cela qu'au commencement de la République le régime de l'autonomie locale ne subit pas de changements notables.

Le 3 mars 1914, le Président de la République, M. Yang Che-Kai ordonne de suspendre l'autonomie lo-

cale. Il résulte de ce décret une centralisation absolue. Mais heureusement, une ordonnance d'un règlement d'essai d'autonomie locale est publiée à la fin de la même année.

Ce règlement divise le district en 4 ou 6 circonscriptions. Chaque circonscription a un maire et six à dix adjoints. Tous sont nommés par le Préfet pour une durée de deux ans.

Les adjoints sont renouvables chaque année par moitié.

Pour les circonscriptions de moins de 50.000 habitants, il n'y a qu'un maire et pas d'adjoint.

A cause de la nomination des autorités locales par l'agent national, on peut dire qu'il n'y a pas d'autonomie locale. Yang Che-Kai voulait devenir, en effet, Empereur de Chine ; c'est pourquoi il avait supprimé toutes les forces locales pour qu'elles ne puissent s'opposer à son dessein.

En 1916, un mouvement échoue qui avait pour but de restaurer l'autonomie locale des chefs-lieux, des villes et des communes rurales.

En 1919, l'administration locale se divise en 3 classes : provinces, districts, communes urbaines et rurales.

Province : Conseil provincial qui est un Conseil consultatif ; un chef provincial qui a le titre de Président exécutif.

District : un Conseil général (Conseil consultatif) et un Préfet.

Commune urbaine : Comité autonome (Conseil consultatif) et un maire.

Commune rurale : Comité autonome (Conseil consultatif) et un maire.

Ces 3 classes sont chargées des services publics locaux. Ce régime est semblable à celui de la fin de la Dynastie des Ch'ing et aussi à celui du début de la République. Il est le type de régime centralisé, car le Conseil élu par le peuple n'est qu'un organe consultatif et son avis n'est pas obligatoire pour l'organe exécutif.

En 1928, le Gouvernement national promulgue d'après les « Principes fondamentaux pour la reconstruction nationale » et d'après le principe de politique intérieure du Kuomintang, l'unité autonome des districts. Il promulgue aussi la loi constitutionnelle des districts qui est inopportune.

En 1929, le Gouvernement modifie cette loi et promulgue la constitution et la loi d'application constitutionnelle des districts, des cercles, des communes rurales et urbaines. La réalisation de la loi constitutionnelle des districts est fixée pour certaines provinces au 10 octobre 1929.

Il y a encore des lois constitutionnelles publiées en 1928 pour les villes ordinaires et les villes importantes ou spéciales ; nous le verrons plus loin.

Régime autonome actuel. A côté des provinces, il y a des villes importantes. Au-dessous des provinces se trouvent les districts, au-dessous des districts, se trouvent les cercles, au-dessous des cercles se trouvent les communes ; il y a les communes urbaines et les communes rurales. Les communes rurales se subdivisent en villages et en hameaux.

SECTION III

LA LOI DE 1929 ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

a) Origine de cette loi

La loi constitutionnelle de districts du 1er juin 1929 est promulguée par le Gouvernement national qui est constitué par le « Parti nationaliste ». Toute l'organisation du Gouvernement nationaliste est fondée sur les théories du fondateur du Parti de M. Sun-Yat-Sen. Naturellement c'est à lui également qu'est due la loi de l'autonomie locale de 1929.

Avant de développer le texte de cette loi, il nous faut expliquer brièvement ses théories concernant l'autonomie locale :

L'article V des principes fondamentaux pour la Reconstruction nationale distingue trois époques ; comme je l'indiquais au début de cette thèse : 1° Epoque militaire ; 2° Epoque de l'instruction politique ; 3° Epoque constitutionnelle.

Article VI. — Pendant l'époque militaire, tous les pouvoirs sont aux mains des chefs militaires.

Le Gouvernement combat les obstacles par les armes et propage en même temps les théories du « Triple Démisme » (ou les trois Principes du Peuple qui sont : nationalisme, démocratisme, socialisme) pour éveiller le peuple à ses droits et à ses devoirs et accélérer l'unité nationale.

Article VII. — Après la conquête de chaque pro-

vince, commence l'instruction politique ; et c'est alors la fin de l'époque militaire.

Article VIII. — Pendant l'époque de l'instruction politique le Gouvernement national doit envoyer des agents recrutés par concours, afin d'aider le peuple à reconstituer l'autonomie locale de district :

1° Recensement de l'Etat-Civil ;

2° Topographie du district ;

3° Organisation de la police du district ;

4° Construction des routes et des chemins vicinaux ;

5° Instruction donnée au peuple, afin qu'il se serve des « Quatre Pouvoirs », qu'il remplisse ses devoirs civiques, et qu'il affirme sa foi dans les principes révolutionnaires du « Triple Démisme ». Il va avoir le pouvoir d'élire le Préfet qui s'occupera de l'administration du district, et les Membres du Conseil général, qui en feront les lois du district. C'est le point final de l'évolution de l'autonomie locale du district.

Article IX. — Les citoyens des districts où l'autonomie est réalisée peuvent nommer ou révoquer directement les agents locaux ; ils ont le pouvoir d'initiative et de « referendum » que leur a reconnu de nouveau l'article 7 de la Constitution provisoire du 1er juin 1931.

Article X. — Au début de l'organisation de l'autonomie locale, il faut d'abord régler le prix des terrains privés. La méthode d'évaluation est fondée sur la déclaration du propriétaire et les gouvernements locaux perçoivent l'impôt d'après le prix déclaré. Ils peuvent acheter à leur gré le terrain d'après ce prix. Après cette déclaration, si la valeur des terrains a augmenté,

par suite des améliorations politiques et sociales, le bénéfice appartient en commun aux habitants du district et le propriétaire ne peut pas priver la collectivité de la plus-value.

Article XI. — Les impôts perçus sur les terrains, l'augmentation du prix des terrains, les produits des terrains publics, les revenus des forêts, rivières, mines, eaux, appartiennent aux gouvernements locaux qui en disposent pour créer les services publics (Enseignement, Assistance aux vieillards, secours aux pauvres et aux sinistrés, etc.).

Article XII. — Le district ne possède pas assez de capitaux pour exploiter ses richesses naturelles ainsi que les grandes entreprises commerciales et industrielles ; il doit rechercher des capitaux en dehors de lui-même. C'est pourquoi le gouvernement central doit intervenir pour l'aider et les revenus de ces entreprises publiques seront partagés entre le district et le gouvernement central.

Article XIII. — Les charges du Gouvernement central incombent à tous les districts et sont payables au taux approximatif de 5 à 10 % des recettes totales du district. Les délégués nationaux fixent ce taux, qui ne doit être ni au-dessous de 10 % ni au-dessus de 50 %.

Article XIV. — Chaque district ayant établi son organisation peut élire un délégué pour organiser un Congrès central et participer à l'Administration centrale.

Article XV. — Tous les districts d'une province ont définitivement organisé leur autonomie. Alors commence l'Epoque constitutionnelle. Les délégués natio-

naux peuvent élire un Président provincial qui a pour rôle de contrôler l'autonomie locale de sa province. Pour l'administration nationale de cette province, le Président provincial est sous les ordres du Gouvernement central. (Cet article est confirmé par l'article 79 de la Constitution provisoire de 1931).

Article XVI. — Pendant cette époque les pouvoirs sont également répartis entre la province et l'Etat d'après le système d'équilibre. Tous les services qui ont un caractère national appartiennent au Gouvernement central. Mais si l'on estime qu'ils seraient mieux gérés par le Gouvernement local, on en attribue la direction à ce dernier. Donc il n'y a ni centralisation extrême, ni décentralisation absolue. (L'article 59 de la loi constitutionnelle provisoire du 12 juin 1931 a reconnu de nouveau le régime d'équilibre du pouvoir central et des pouvoirs locaux).

Article XVII. — Le district est une unité de l'autonomie locale. La province devient l'intermédiaire qui fait la liaison entre le Gouvernement Central et le district.

Le programme du Dr Sun-Yat-Sen est de régler politiquement et administrativement le Gouvernement national et local. Les quelques articles mentionnés ci-dessus forment les principes fondamentaux de la loi de 1929 actuellement en vigueur.

Les caractéristiques de cette loi sont les suivantes :

1° Au lieu d'avoir à subir des empiètements du Gouvernement central, comme en certains pays, l'autonomie locale est, au contraire, en Chine appuyée par lui.

2° Les habitants jouissent des quatre droits : élection, révocation, initiative et referendum.

3° La valeur des terres déclarée par le propriétaire et la plus-value future de ces terres doivent revenir à la collectivité.

4° Le Président provincial est élu par les citoyens.

L'autonomie sera réalisée alors dans toute son étendue. En un mot, c'est une grande idée autonomiste pour la Chine qui n'a que peu de citoyens instruits. Heureusement que le Dr Sun-Yat-Sen a prévu trois époques pour la réaliser ; l'époque de l'instruction politique en est la plus importante, puisqu'elle a pour but de rendre le peuple apte à exercer les pouvoirs d'autonomie.

Sans cette instruction préalable, c'eût été une grande erreur d'appliquer une telle loi qui établissait brusquement un régime d'autonomie locale pour un peuple qui n'y était pas préparé.

Une grande partie du projet de cette loi a été conçue par le Dr Sun-Yat-Sen, une autre partie infime appartient à la fin de la Dynastie des Ch'ing et au début de la République.

b) Aperçu général

I. — *Circonscriptions*

La Chine est divisée en 28 provinces et deux circonscriptions spéciales : le Thibet et la Mongolie extérieure, que l'on peut considérer comme des colonies chinoises et dont les Gouvernements locaux ont

été établis non par les lois nouvelles de la République, mais d'après les vieilles traditions. En dehors de ces deux parties toutes les provinces appliquent la même loi.

Dans ces 28 provinces, il y a environ 1.850 districts existants et il en reste d'autres à créer. Les districts deviennent des intermédiaires entre les provinces et les cercles. Ils sont le centre autonome de la classe moyenne. Ce sont les provinces qui sont les centres autonomes de la classe supérieure. Les centres autonomes de la classe inférieure sont les villages et les hameaux.

En 1928, le Gouvernement national a promulgué une loi pour les villes les plus importantes ou villes spéciales qui sont de la même classe que les provinces et sont dirigées directement par le Gouvernement central. Cependant, dans l'organisation de ces villes importantes il y a des cercles, mais il n'existe pas de districts comme dans les provinces.

Les villes ordinaires, par opposition aux villes importantes, appartiennent à la même classe que les districts sous la direction du Gouvernement provincial.

La différence entre ces deux catégories de villes est que des milliers appartiennent aux provinces et qu'au contraire il n'y a que quelques villes très importantes, qui sont administrées par l'Etat.

Les circonscriptions des provinces, districts, villages et hameaux, doivent leur création le plus souvent à deux sortes d'influences : les unes politiques, les autres historiques ou naturelles. Tandis que l'organi-

sation au-dessous des districts et au-dessus des villages tels que : cercles et communes, dans la plupart des cas, résulte de l'influence administrative.

II. — *Organisation de hameaux et villages*

Un hameau se compose d'au moins cinq familles et un village se compose d'au moins vingt-cinq familles. Mais dans certaines circonstances, un village peut être formé par moins de 25 familles.

Les communes urbaines et rurales comprennent plus de deux villages ; au lieu de donner un nom à ces villages, on leur donne un numéro.

Elections des chefs de hameaux et des chefs de villages. — Les chefs de hameaux et les chefs de villages sont élus par leurs concitoyens avec l'approbation du maire qui doit transmettre leur nomination à la Préfecture.

Assemblée des citoyens des hameaux et des villages. — Les citoyens de ces hameaux et de ces villages ont le droit de former une assemblée pour nommer ou révoquer le chef.

Si le maire de commune rurale ou urbaine considère que le chef de hameau ou de village viole la loi, il a le droit de convoquer les citoyens en constituant une assemblée pour révoquer ce chef et en nommer un autre.

Hameau et village sont trop petits pour avoir une capacité d'administration quelconque et les ressources financières suffisantes pour subvenir à des besoins

importants. Leur vraie raison d'être, c'est de faciliter au citoyen l'exercice de ses quatre droits dans le hameau ou le village. Puisqu'ils n'ont aucune ressource financière, il en résulte que les fonctions de chef de hameau ou de village ne sont pas rémunérées. La durée de ces fonctions est d'un an, mais peut être renouvelée sans limite.

Les Assemblées de hameau et de village ne s'occupent que d'affaires peu importantes, d'intérêt limité. Elles n'ont aucune organisation administrative. D'après la loi du 1er juin 1929, les assemblées sont nécessaires aux citoyens pour exercer leurs quatre droits qui sont à la base de l'autonomie.

Sur cette fondation autonome du hameau et du village, l'organisation administrative supérieure est constituée de la façon suivante :

I. — *Gouvernement national.*

II. — *Gouvernement provincial :* Président provincial, contrôle du Kuomintang, 1° Secrétaire général ; 2° Bureau des affaires générales ; 3° Bureau des finances ; 4° Bureau des constructions publiques ; 5° Bureau de l'Instruction publique.

III. — *District.* — Préfet, Conseil général, Sections, Conseil administratif.

Ville : Maire, Conseil municipal, Sections, Conseil administratif.

IV. — *Cercle :* Maire, Comité de Contrôle, Commission, Assemblée.

V. — *Commune:* « Rurale ou Urbaine », Maire, Co-

mité de Contrôle, Commission communale, Assemblée comunale.

VI. — *Village :* Chef de village, Assemblée de village.

VII. — *Hameau :* Chef de hameau, Assemblée de hameau.

Les organes de l'autonomie locale supérieure des villages sont : les communes urbaines, les communes rurales, les cercles, les districts, les villes et les provinces. Les quatre premiers organes sont les plus importants dans le système chinois d'autonomie que nous décrirons en détail dans les chapîtres suivants. Il sied d'étudier dès maintenant, très brièvement, l'organisation des villes et des provinces.

I. — Villes

Si la population du chef-lieu de district dépasse 200.000 habitants, ce chef-lieu peut devenir une « ville » qui sera indépendante du district de la façon suivante :

A la demande du Gouvernement provincial, demande approuvée par le Gouvernement national, ce chef-lieu de district a le droit de fonder une ville appartenant directement au Gouvernement provincial en dehors de l'Administration du district (loi du 20 mai 1930).

Organe exécutif. — Le Maire de la ville sera élu au suffrage universel direct par les citoyens. Pendant l'é-

poque d'instruction politique, il est nommé par le Gouvernement national (sur propositions du Gouvernement provincial). Le maire dirige les agents locaux et les services urbains. On lui adjoint un Secrétaire général attaché au service des documents qui s'occupera de diverses questions qui n'appartiennent pas aux autres sections (ou Bureaux). Deux Conseillers de la mairie nommés par le Gouvernement provincial sur présentation du maire, peuvent rédiger les règlements, les arrêtés et les projets urbains .

Le maire dirige les organes suivants :

1° Bureau des Finances ;

2° Bureau social ;

3° Bureau des Travaux Publics ;

4° Bureau de la Police ;

5° Bureau du Cadastre ;

6° Bureau de l'Hygiène Publique ;

7° Bureau de l'Instruction Publique ;

8° Bureau de la navigation. (Toutes les villes ne possèdent pas ce bureau, cela dépend des cas d'espèce).

Conseil administratif. — Le Conseil administratif se compose des membres suivants : maire, secrétaire général, conseillers et directeurs des bureaux. Les villes qui possèdent déjà un conseil municipal peuvent choisir un représentant pour assister au Conseil administratif. Ce Conseil administratif doit conclure les affaires suivantes :

1° Règlements intérieurs des secrétariats et des bureaux ;

2° Règlements généraux ;
3° Budgets et comptes ;
4° Conflits d'attributions entre les bureaux ;
5° Projets du maire.

Organe délibérant. — Conseil municipal.

Les membres du Conseil municipal sont désignés par les électeurs des différents quartiers de la ville pour une durée de deux ans et renouvables chaque année par moitié. Le Conseil a les attributions suivantes :

1° Toutes les questions votées par le Conseil administratif doivent être approuvées par le Conseil municipal.

2° Le Conseil municipal peut donner son avis au maire.

3° Si le Conseil municipal s'aperçoit que le maire a violé la loi ou commis une faute personnelle, il peut, après le consentement des deux-tiers des Conseillers, demander la révocation de ce maire au Président provincial.

Le Conseil municipal peut nommer pour un an son président ou son vice-président. Il a deux sessions ordinaires qui durent chacune un mois, mais à la demande de la moitié des Conseillers et avec l'approbation du maire, un ajournement de 15 jours peut être accordé. Il est possible au maire de convoquer une session extraordinaire.

Le régime de ville importante ou spéciale a été supprimé par la loi du 3 mai 1930, mais il existe encore et en réalité, on n'en a supprimé que le nom.

Nous distinguerons donc deux catégories de villes :

Les villes de la première catégorie sont indépendantes des provinces et relèvent au Gouvernement national ; il y a trois sortes de villes appartenant à la première catégorie :

a) La Capitale de la Chine ;

b) Les villes dont la population dépasse un million ;

c) Les villes dont la situation politique et économique est spécialement importante.

Toute ville, chef-lieu de province et de ce fait appartenant au Gouvernement provincial, n'est qu'une ville ordinaire. Elle rentre dans la 2me catégorie de villes et a la même hiérarchie que le district.

II. — Gouvernement provincial

Les Gouvernements provinciaux sont au nombre de 28, y compris les trois provinces de l'Est (Moukden, Chirin et Hélonkiang) qu'on appelle « Mandchourie » et la province de Jéhol.

Les gouvernements provisoires sont des organes administratifs créés pour servir de trait d'union entre le Gouvernement national et les Gouvernements de districts et pour assurer le fonctionnement des services provinciaux sous la direction du Gouvernement central (art. 78 de la Constitution provisoire du 1er juin 1931). Ils seront les autorités supérieures de l'autonomie locale.

Les Gouverneurs sont d'un côté représentants provinciaux, de l'autre agents centraux et contrôleurs des autorités locales.

En effet, ils ont des pouvoirs d'action étendus. D'après le programme nationaliste les Gouverneurs provinciaux ont la gestion de tout ce qui présente un caractère provincial et local. Ils sont uniquement soumis à la surveillance du Gouvernement national.

Organe exécutif. — Comité du Gouvernement provincial. — Ce Comité se compose de 7 à 9 membres, nommés par le Gouvernement central (art. 4 de la loi du 3 février 1931). Au début de cette année 1933, le Gouvernement national a décidé de modifier le Comité provincial. D'après « les principes fondamentaux de la Reconstitution nationale » du Dr Sun-Yat-Sen le régime décrit ci-dessus est réservé seulement à l'époque instructive. Plus tard, c'est-à-dire à l'époque constitutionnelle, on passera au *régime du Président provincial,* lequel sera nommé par une assemblée nationale de la province dans le but de contrôler l'autonomie provinciale ; pour les services nationaux, le Président provincial recevra des directives du Gouvernement central.

Le régime de « l'Epoque de l'Instruction politique », c'est-à-dire le régime actuel de la province, est ainsi composé :

Le Comité se constitue de 5 bureaux (les 4 premiers sont absolument obligatoires) :

1° Secrétariat ;
2° Bureau des Affaires générales ;
3° Bureau des Finances ;
4° Bureau de l'Instruction Publique ;
5° Bureau des constructions.

On y ajoute quelques bureaux facultatifs, à savoir :

Bureau de l'Agriculture et des Mines ;

Bureau de l'Industrie et du Commerce.

D'autres bureaux particuliers peuvent s'établir suivant les besoins des provinces.

Chaque bureau a un directeur qui est en même temps membre du Comité du Gouvernement provincial ; il est nommé et révoqué par le Gouvernement central. Les agents et les organes du Gouvernement du district sont dirigés et contrôlés par les bureaux du Gouvernement provincial. Les bureaux se divisent en sections : chaque section a son chef, ses auxiliaires techniciens ou inspecteurs. Tous ont pour fonction de seconder le directeur de bureau et d'instruire les affaires dépendant de leurs attributions en dehors des matières prévues par la loi, qui reviennent de droit aux Gouvernements provincial et national.

Le Comité présidé par le Président provincial est nommé par le Gouvernement central dans le sein du Comité. Le Président a les attributions suivantes :

Exécution des décisions du Comité ;

Direction des diverses affaires du Gouvernement provincial ;

Convocations des sessions ordinaires du Comité.

Organe de délibération. — Assemblée nationale. — D'après les art. 14 et 16 des « Principes de la Reconstruction nationale », textes que nous avons déjà cités (v. Section III), l'Assemblée nationale sera formée par des délégués de chaque district (art. 16). Cette Assemblée nationale provinciale sera donc un organe du

Pouvoir supérieur de l'autonomie locale de cette province ; elle constituera et contrôlera le Gouvernement autonome pendant l'Epoque constitutionnelle.

CONCLUSIONS

En lisant l'histoire de l'autonomie locale de divers pays européens on s'aperçoit aisément des différences qui existent entre elle et celle d'Extrême-Orient ; les raisons sont les suivantes :

1° Les relations entre le peuple chinois et son Empereur étaient bien différentes de celles que pouvaient avoir les peuples européens avec leurs gouvernements.

Le seul devoir du peuple envers son Empereur était de payer les impôts ; et l'Empereur ne lui demandait rien d'autre. En dehors des impôts, il n'existait aucune relation entre l'Empereur et son peuple. D'ailleurs le pays était très étendu et la population trop nombreuse. Le peuple était gouverné par une hiérarchie d'agents gouvernementaux et d'adjoints centraux, c'est pourquoi peu lui importait de savoir qui était son Empereur, puisqu'il ne le connaissait qu'à travers ses agents. Le peuple ne savait et ne pouvait que payer ses impôts et les agents, hors de cela, se souciaient fort peu du reste et en particulier de l'Instruction publique.

Nous citons ici un exemple que nous avons remarqué dans notre jeunesse. Le passage des voitures à roues de fer sur les ponts de pierre peut nuire à ces ponts. Le Préfet établit l'ordre sévère suivant :

« Il est absolument interdit de laisser circuler les « voitures sur les ponts ». Le Préfet ne songeait pas à améliorer ni les roues, ni le pont et trouvait plus simple d'interdire la circulation. Des arrêtés analogues étaient nombreux. Le peuple ne pouvait rien y changer ; en dehors du paiement de ses impôts, il n'avait aucun droit devant le Préfet. Evidemment le pouvoir d'autonomie ne peut venir du ciel.

2° Influence néfaste de la doctrine de Confucius.

Il y a 2.400 ans que l'influence de ce philosophe se fait sentir en Chine ; sa doctrine est aussi répandue là-bas que celle du Christ en Europe et les anciens Empereurs s'en servaient vis-à-vis du peuple avec de mauvais desseins.

En voici la parole de Confucius, on veut « Obliger le peuple à respecter la loi sans la lui faire comprendre ».

La loi retirait au peuple ses moyens d'action ; la doctrine de Confucius faisait prisonnière ses opinions.

Il est évident que le « self gouvernement » ne pouvait être constitué que par des gens libres de leurs pensées.

CHAPITRE II

ORGANISATION ESSENTIELLE DE L'AUTONOMIE LOCALE

SOMMAIRE

Section I. — Organisation du district : *a*) Gouvernement du district ; Préfet et Sections ; *b*) Conseil administratif ; *c*) Conseil général.

Section II. — Organisation du cercle : *a*) Maire et adjoint du cercle ; *b*) Commission de cercle ; *c*) Assemblée de cercle ; *d*) Comité d'arbitrage ; *e*) Comité de Contrôle.

Section III. — Organisation de la commune urbaine et rurale : *a*) Maire et adjoint communaux ; *b*) Commission communale ; *c*) Assemblée communale et ses attributions ; *d*) Comité d'arbitrage communal ; *e*) Comité de Contrôle ; *f*) Citoyen. — Conclusion.

SECTION I

ORGANISATION DU DISTRICT

Caractéristique du district. — Le district a un triple caractère :

1° c'est une circonscription territoriale ;

2° c'est une unité administrative ;

3° c'est une personne morale.

— Le district considéré comme circonscription territoriale :

D'après la loi du 1er juin de 1929, art. 2, aucune modification ne peut être apportée au territoire d'un district que par une loi. Donc la personne publique de district correspond à une circonscription territoriale bien déterminée.

— Le district considéré comme unité administrative :

Les bases de l'organisation actuelle remontent à la loi de 1908. Et cette loi adopte l'ancien Régime, où le district était unité d'administration territoriale depuis fort longtemps.

La loi de 1929 adopte le plan du Dr Sun-Yat-Sen qui se décide à faire du district l'unité administrative de l'autonomie locale.

— Le district considéré comme personne morale :

Comme l'Etat, le district est une personne morale publique, la loi lui reconnaît une existence juridique propre ; il a un patrimoine, il est propriétaire, créancier, débiteur, il peut ester en justice, contracter, recevoir des dons et des legs, en un mot, il peut faire tous les actes de la vie civile comme une véritable personne physique.

Le fonctionnement des services publics du district est assuré par le Gouvernement du district sous la direction du Gouvernement provincial. (Art. 8 de la Constitution provisoire du 1er juin 1931.)

L'agent exécutif du Gouvernement du district est le Préfet qui est assisté de certains auxiliaires (secrétaire général et directeur des sections). Auprès du Préfet, se trouvent deux Conseils qui sont organes consultatifs : le Conseil administratif et le Conseil général.

a) *Gouvernement de district : Préfet et Sections.*

Sous la Dynastie des Ch'ings, les préfectures sont réparties en quatre classes suivant l'importance du district, comme nous l'avons vu plus haut (Fu, Ting, Tchéou et Chieng).

Ces quatre classes ont été modifiées en 1911; désormais il n'y a que trois classes de préfecture qui sont définitivement constituées ; elles sont territoriales et indépendantes de la personne du préfet. Le traitement du préfet varie suivant l'importance du district.

Ce système présentait un grand inconvénient, car un préfet ne pouvait être élevé à la classe supérieure que s'il se produisait une permutation de district et cette permutation n'avait lieu qu'au moment où, par la connaissance du pays qu'il avait acquise, il pouvait rendre de plus grands services à ce pays.

Nomination. — Le Gouvernement provincial nomme en général pour trois ans chaque Préfet, qu'il choisit parmi deux ou trois candidats présentés par le Bureau des Affaires générales, après avoir passé le « Concours des fonctionnaires publics ».

Chaque district peut constituer des assemblées préparatoires de l'Autonomie locale pour exercer le droit prévu par l'article 8 des Principes fondamentaux de la Reconstitution nationale. (Article 82 de la Constitution provisoire du 1er juin 1931.)

Quand l'autonomie locale des districts aura atteint le degré fixé par l'art. 8 des « Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale » et après enquête du

Gouvernement central, le Préfet de ces districts pourra alors être élu par les citoyens.

Le secrétaire général de préfecture est nommé par le Bureau des Affaires générales du Gouvernement provincial, sur présentation du Préfet ; le secrétariat peut être divisé en cabinets.

Pour la nomination des Chefs de Cabinet, on procède comme pour celle du secrétaire général ; mais les auxiliaires des Chefs de Cabinet sont nommés par le Préfet.

La préfecture peut avoir, pour percevoir les impôts et enquêter sur diverses affaires, des agents de police dont le nombre est fixé par le Bureau des Affaires Intérieures.

Les sections qui viennent après la Préfecture sont:

La section de Police,

La section des Finances,

La section des Reconstructions publiques,

La section de l'Instruction publique.

Après approbation du gouvernement provincial, et si cela est nécessaire, la Préfecture peut établir des sections d'Hygiène publique, de Cadastre, d'Œuvres sociales, et de Denrées alimentaires. (Nous verrons leurs attributions au Chapitre III.)

Chaque Section possède un chef nommé par le Préfet après examen et approbation du Gouvernement provincial.

Pour maintenir l'ordre public, le Préfet peut établir des commissariats de police dans les divers cercles. Les commissaires de police sont aussi nommés par le Préfet après examen et approbation du Gouvernement provincial.

b) *Conseil administratif*

Le Conseil administratif du district est constitué par les membres suivants :

1° Préfet,
2° Secrétaire général,
3° Commissaire de police,
4° Chefs de sections.

La séance du Conseil administratif est présidée par le Préfet.

Le Conseil administratif s'occupe des questions suivantes :

1° Emprunts,
2° Budgets. Comptes,
3° Gestion de patrimoines,
4° Entreprises en régie.

Il peut y avoir des affaires autres que celles ci-dessus énumérées, si elles sont considérées par le Préfet comme essentielles, elles doivent être examinées par le Conseil administratif.

Le Conseil administratif peut aussi établir des règlements intérieurs.

c) *Conseil Général*

Le Conseil général du district est élu par le suffrage universel et direct pour une durée de trois ans. Le tiers de ses membres est renouvelable annuellement.

Mais jusqu'ici, les lois sur la formation et la procédure des élections n'ont pas encore été promulguées.

SECTION II

ORGANISATION DU CERCLE

Le Cercle est formé de dix à cinquante communes rurales ou urbaines (art. 6 de la loi constitutionnelle de district de 1929). Chaque commune rurale ou urbaine possède 100 familles au moins, 1.000 au plus (art. 8). Chaque famille a environ 5 membres, c'est-à-dire que le cercle possède au moins 5.000 habitants. Le Cercle est une sorte de circonscription administrative inférieure au district et contrôlée par le Préfet.

Pour préciser, disons que le cercle chinois correspond à peu près, au point de vue circonscription territoriale, à l'arrondissement français avec cette différence que le cercle constitue une personne morale, parce qu'il possède un patrimoine propre et qu'il est une unité administrative.

a) Maire et Adjoints de Cercles

Il y a un maire et une mairie dans chaque cercle pour gérer les services locaux. Le maire est élu pour un an par ses concitoyens au suffrage universel direct. Il est rééligible indéfiniment. Il peut être révoqué par ses électeurs, pour violation de la loi ou négligence grave. Les citoyens ont non seulement le droit de nommer et de révoquer leur maire, mais encore ont le pouvoir d'initiative et de referendum (art. 30).

Le maire peut être aussi révoqué par le Préfet avec l'approbation du Gouvernement provincial (art. 33 et 34).

Au début de l'époque constitutionnelle, les adjoints au maire seront nommés par le Préfet, mais d'après les résultats d'un concours et dans l'ordre de classement établi par le jury de ce concours. Ce jury est formé sous le contrôle du Bureau des Affaires générales.

Les adjoints sont les auxiliaires du maire et exercent leurs attributions sous le contrôle et la direction du maire.

b) Commission de Cercle

La Commission de cercle est en réalité un Conseil administratif, parce qu'elle est constituée par les membres suivants :

1 maire de cercle,

2 adjoints,

3 maires de communes rurales et urbaines.

Les membres du Comité du contrôle peuvent assister aux séances.

Les affaires suivantes doivent être examinées par la Commission :

Dépenses et recettes,

Gestion de patrimoines,

Etablissement et modifications des règlements du cercle.

Si ces affaires étaient exécutées avant d'être examinées par la Commission, le Comité de contrôle

pourrait attaquer ses actes devant l'Assemblée de cercle pour violation de la loi.

c) Assemblée de Cercle

C'est une assemblée générale qui se compose de tous les citoyens sans distinction de sexe, pour exercer les droits électoraux, de révocation, d'initiative et de referendum.

Les attributions de cette assemblée sont au nombre de six :

1) Exercer les 4 droits politiques,

2) Etablir et modifier des règlements autonomes de cercle,

3) Examiner le budget et le compte,

4) Statuer sur les projets préfectoraux,

5) Examiner les projets du maire et de la Commission du cercle,

6) Examiner les propositions des maires de communes et des citoyens du cercle.

A cause du trop grand nombre de ses membres, cette assemblée se divise en comités qui se réunissent séparément, mais le même jour dans chaque commune. Les présidents de Comités de l'Assemblée dans chacune de ces communes sont élus par les citoyens en présence de l'assemblée. Les bulletins de vote de toutes les communes sont transmis aux mairies de cercles par les présidents afin de rendre compte du résultat d'ensemble. L'assemblée se réunit une fois par an après convocation du maire du cercle et un mois

avant l'élection de ce maire. S'il est nécessaire, ou à la demande d'un dixième des citoyens du cercle, l'assemblée peut être convoquée en réunion extraordinaire ; si les affaires de cette assemblée concernent le maire, c'est le Comité de Contrôle qui doit convoquer l'assemblée générale, mais si les affaires concernent le Comité de Contrôle et que le maire refuse de convoquer l'assemblée, c'est la moitié plus une des mairies des communes qui ont le droit de convoquer cette assemblée.

La session ne doit pas durer plus de huit jours.

d) Comité d'arbitrage

Le Comité d'arbitrage est un organe subordonné aux mairies pour trancher bénévolement les litiges survenus dans les affaires civiles ou criminelles des particuliers, et non résolus par le Comité d'arbitrage des communes. Cette compétence épargne des démarches et simplifie la procédure ordinaire. Avant l'époque constitutionnelle, les membres de ce Comité sont élus ou révoqués par la Commission de cercle et pendant l'époque constitutionnelle, ils seront élus ou révoqués par l'Assemblée de cercle. Les membres du Comité d'arbitrage ne peuvent être choisis parmi les maires de cercles et de communes. S'il y a des affaires en litige que le Comité d'arbitrage ne peut trancher, il doit en aviser le maire que les transmet à l'autorité supérieure.

Les règlements constitutionnels du Comité sont établis par le Préfet.

En cas de violation de la loi, le Comité d'arbitrage peut être révoqué par la Commission de cercle; mais pendant la période de l'élection du maire du cercle, il sera révoqué par l'assemblée générale à la demande du Comité de contrôle.

e) Comité de Controle

Lorsque les citoyens choisissent le maire, ils désignent en même temps cinq à sept conseillers de contrôle pour constituer ce comité. En voici les attributions :

1) Contrôler les finances du cercle,

2) Attaquer devant l'assemblée, le maire en cas de violation de la loi ou manquement à ses attributions.

Les conseillers chargés du contrôle se réunissent une fois par mois. Pour les affaires spéciales, le président peut convoquer une session extraordinaire ; les conseillers sont désignés l'un après l'autre à la présidence. Cependant le président de la session extraordinaire conserve son mandat puisqu'il était précédemment président de la dernière session ordinaire. La majorité absolue de membres est nécessaire pour que la séance soit légale ; et la décision, pour être valable, doit être prise par plus de la moitié des membres présents.

Tous les services concernant le Comité de contrôle seront décrits en détail au chapitre V.

SECTION III

ORGANISATION DES COMMUNES URBAINES ET RURALES

La Commune est une sorte de circonscription administrative sous la direction du cercle. Dans chaque cercle, il y en a de 10 à 50. Chacune de ces communes se compose de cent à mille familles et ne doit jamais dépasser ce chiffre (art. 6 et 7).

La petite ville ne possédant pas plus de cent familles appartient au groupe des communes rurales. Cependant, à cause des traditions historiques ou de circonstances spéciales, elle peut aussi être commune urbaine, quoique ne possédant pas cent familles (art. 7).

Les décisions sur la modification de la circonscription territoriale des communes doivent être transmises par le Préfet au Gouvernement provincial ; après approbation, il doit à son tour les transmettre au Ministère des Affaires intérieures.

La commune, comme le cercle, peut établir des règlements autonomes, en accord avec les lois et les règlements du Gouvernement national, provincial ou de district.

a) Maire et adjoints communaux

Chaque commune possède une mairie composée d'un maire et d'un adjoint dirigeant les services divers. Si la commune a plus de 500 familles, elle a deux

adjoints (art. 40). Le maire et l'adjoint sont nommés par l'assemblée communale et cette nomination doit être transmise à la préfecture par le maire du cercle. En cas de violation des lois ou manquement à ses obligations, l'assemblée a le droit de le révoquer et de le remplacer (art. 43).

Avant l'élection générale du cercle, c'est-à-dire au début de la période d'essai, l'assemblée doit élire en double le maire et l'adjoint. C'est le préfet qui désigne définitivement le maire et l'adjoint et en avertit le Bureau des Affaires générales de la province. Mais la nomination ne peut être révoquée par l'Assemblée, même en cas de violation de la loi par le maire : l'Assemblée n'a donc que la possibilité d'avertir la mairie du cercle qui demandera au préfet de révoquer ce maire. Car le préfet peut révoquer à son gré un maire communal au commencement de la période d'essai de l'autonomie communale.

Pour les entreprises intéressant plus de deux communes, on établit des règlements intercommunaux. L'adoption ou le rejet de ces règlements est décidé par les assemblées communales intéressées. Entre deux sessions d'assemblées, les mairies communales peuvent agir après l'approbation de la mairie du cercle et à condition que l'assemblée future intervienne pour l'approuver définitivement.

b) Commission communale

La Commission communale est comme la commission de cercle, un conseil administratif constitué par

les adjoints communaux et les chefs de villages. Si cela était nécessaire, les membres du Conseil de contrôle et les chefs de hameaux pourraient être invités à y assister. Le maire de la commune en est le président de droit ; aussi c'est lui qui la convoque. Toutes les décisions prises en conformité avec les attributions que nous examinerons au chapitre III, ne peuvent être exécutées qu'après le vote définitif de la commission.

c) Assemblée communale

L'Assemblée communale est formée par les citoyens de la commune, le président est le maire. Si les affaires traitées dans la séance concernent le maire lui-même, le président sera élu provisoirement par les citoyens. (Art. 25 de la loi de 1929 sur la procédure de l'autonomie communale.)

La convocation de cette assemblée appartient au maire. Les sessions ont lieu deux fois par an. La première s'ouvre un mois avant la fin du mandat du maire. En cas d'affaires spéciales ou à la demande d'un dixième des citoyens de la commune, une session extraordinaire peut être convoquée par le maire, par le Comité de contrôle ou enfin par la décision de la moitié des chefs de villages de la commune. Tout dépend de l'importance et de la qualité de ces affaires.

La durée de la session ne dépasse pas six jours.

Attributions de l'assemblée :

1) Election ou révocation du maire ou de l'adjoint,

2) Etablissement ou modification des règlements,

3) Vote du budget et contrôle du compte,

4) Délibération des affaires proposées par les autorités supérieures,

5) Décision des affaires proposées par le maire des villages, les hameaux ou les citoyens de la commune.

d) Comité d'arbitrage

Le Comité d'arbitrage communal est un organe subordonné à la mairie afin de trancher les affaires concernant les litiges civils et criminels sans gravité.

Les membres de ce comité sont élus par l'assemblée communale, les maires et les adjoints ne peuvent être élus. Le règlement de la constitution du comité et le règlement des élections sont établis par l'assemblée communale. En cas de violation de la loi, le comité d'arbitrage peut être suspendu de ses fonctions par le maire et être révoqué par l'assemblée à la demande du comité de contrôle.

e) Comité de controle

L'assemblée communale élit en même temps que le maire, trois ou cinq membres pour constituer le comité de contrôle, dont voici les attributions :

1) Contrôle des finances,

2) Surveillance sur l'action du maire (art. 44 de la loi du 1er juin 1929).

La session ordinaire siège une fois par mois. En cas de nécessité, la session extraordinaire peut être convoquée par le président (qui était déjà président de la session précédente) tous les conseillers peuvent être, les uns après les autres, présidents de la session ordinaire.

La séance est ouverte en présence de la majorité absolue des conseillers, la décision est prise à la majorité des voix des votants. Le comité de contrôle a le droit d'examiner en tout temps les finances et le patrimoine de la commune. En cas d'inopportunité, des dépenses et recettes communales, le comité fait un rapport à la mairie du cercle pour en demander la modification.

Pour faire connaître la violation de la loi ou les excès de pouvoirs commis par le maire, le comité peut convoquer lui-même l'assemblée communale.

La durée du mandat de conseiller est d'un an, et ce mandat est renouvelable.

Si le nombre des conseillers n'est plus suffisant, il sera complété par les candidats de réserve. En cas de candidats manquants, d'autres seront élus à nouveau par l'assemblée ; la durée de leurs fonctions sera limitée à l'achèvement des douze mois du mandat du conseiller démissionnaire.

f) Citoyen

Pour être citoyen communal, il faut être de nationalité chinoise, avoir demeuré pendant un an dans la commune ou y avoir un domicile depuis deux ans,

être âgé de vingt ans, prêter serment de fidélité. Une fois ces conditions remplies, le citoyen peut alors exercer ses quatre droits : élection, révocation, initiative et référendum.

Celui qui prête serment doit le faire à la mairie. Il est surveillé par un agent. Voici le texte du serment :

« En prêtant solennellement serment devant le public avec toute la sincérité de mon cœur et la fidélité de ma pensée, et en déclarant qu'à partir d'aujourd'hui j'abandonne les coutumes vieilles pour adhérer à la rénovation, je m'engage à être un fidèle et loyal citoyen ; je me prononce pour la consolidation de la « République chinoise », application des « trois principes du peuple » (1) et adoption de la « Constitution des Cinq Pouvoirs ».

« Je m'efforcerai de travailler à l'instauration d'une saine politique, tout en cherchant à procurer le bonheur au peuple, à stabiliser la position de la nation et à maintenir la paix du monde. C'est juré. »

« Serment de ..... (Signature). Date. »

La cérémonie du serment terminée, l'élu doit être inscrit comme citoyen par la mairie communale, laquelle transmettra le dossier du nouveau citoyen à la

---

(1) Les trois principes du peuple sont :

a) Principe du nationalisme (principe des Races du Peuple) ;
b) Principe de la démocratie (principe des droits du Peuple) ;
c) Principe du socialisme (principe de la vie du Peuple).

Les trois principes du peuple et la Constitution des Cinq pouvoirs sont la doctrine du fondateur de la République, le Dr Sun-Yat-Sen.

mairie du cercle, qui sera chargée de le remettre avec le serment à la préfecture.

Ce citoyen est susceptible de perdre ses droits à la suite de certaines condamnations :

1) Condamnation pour menées anti-révolutionnaires,

2) Condamnation pour trafic d'influence de fonctionnaires,

3) Certaines situations juridiques entraînent l'incapacité au point de vue des droits du citoyen. Ce sont la minorité et l'interdiction.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons décrit les organes fondamentaux de l'autonomie en Chine. D'abord le district, qui correspond au département français et qui est l'unité autonome idéale.

Jusqu'à présent, n'ayant pas encore le « self-government », on peut l'assimiler complètement au département français tant au point de vue administration qu'au point de vue territoire et population. A l'heure présente, la seule différence qui existe entre le département français et le district, c'est que le droit de nomination et de révocation du préfet appartient pour la France au Président de la République, et pour la Chine au Gouvernement provincial.

Chaque province en Chine possède presque à elle seule la même superficie, le même nombre d'habitants et de districts que la France tout entière. Pour

en faciliter l'administration, il est nécessaire que le Gouvernement provincial ait le droit de nommer le préfet. Naturellement, le Gouvernement provincial peut, de temps en temps, empiéter d'un côté sur le pouvoir du Gouvernement central, d'un autre sur le pouvoir d'autonomie locale. Ce phénomène s'est produit d'une façon très sensible surtout après la Révolution et pendant la guerre civile. De sorte que les journalistes qui exagèrent les faits (surtout les journalistes japonais) disent : « La Chine n'est pas un pays organisé, ses provinces sont indépendantes les unes des autres. » En réalité, chaque commune, et même parmi quatre cents millions d'habitants, chaque individu est soumis aux mêmes lois du Gouvernement central.

Si nous comparons le cercle à l'arrondissement français, nous y trouvons tout à fait la même hiérarchie et presque la même superficie ; la grande différence qui existe entre les deux, c'est que l'arrondissemnt ne constitue ni une personne morale, ni une unité administrative. Il est seulement une circonscription territoriale, tandis que le cercle, qui est aussi une circonscription territoriale, est également une personne morale et une unité administrative. On s'accorde à reconnaître un excès d'échelons dans la hiérarchie de l'administration chinoise.

Il y a cinq échelons (ou classes) administratifs : Gouvernement central, Governement provincial, Gouvernement de district, Mairie de cercle, Mairie de commune ; si l'on compte le Chef de village et le Chef de hameau, cela fait sept classes. Heureusement, les

deux dernières ne sont que des organes purement auxiliaires de la mairie communale. Par ailleurs, les fonctions du cercle consistent en des services de syndicats communaux et d'affaires intercommunales. Dans chaque district, il y a en moyenne 400 communes; un grand nombre de services ou d'entreprises sont les mêmes pour certaines communes. Si pour chacun de ces services ou entreprises, il fallait réunir toutes les communes intéressées et demander l'approbation de chaque Conseil municipal, le temps serait perdu inutilement et la marche des services ralentie.

Donc il est préférable d'avoir un organe supérieur pour traiter toutes ces affaires et pour éviter d'étouffer les services dans un cadre trop étroit. C'est pour cette raison qu'il est préférable d'augmenter de quelques organes la hiérarchie administrative.

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS DES AUTORITÉS LOCALES

SOMMAIRE

Section I. — Notions Générales : La séparation des pouvoirs entre le Gouvernement central et les Gouvernements locaux ; Le tableau des principes du triple démisme sur l'autonomie locale ; La politique intérieure de la Chine ; Le pouvoir réglementaire ; Les attributions propres et les attributions déléguées ; Les attributions du Préfet ; Les attributions du Conseil Général ; Les attributions du Cercle et de la Commune.

Section II. — Etude de quelques services : *a*) L'Enseignement ; *b*) La Police ; *c*) L'Assistance Publique ; *d*) L'Hygiène et la Santé Publique ; *e*) La Voirie. — Conclusion.

SECTION I

NOTIONS GÉNÉRALES

La séparation des pouvoirs entre le Gouvernement central et les Gouvernements locaux est une question importante pour tous les pays. Cette question peut être résolue de façon diverse et d'après la situation de chaque pays.

Pour la Chine, le fondateur de la République, le Dr Sun-Yat-Sen, a adopté le système du pouvoir

TABLEAU DES PRINCIPES DE TRIPLE DEMISME SUR L'AUTONOMIE LOCALE

Résolution des questions vitales du peuple

- 1° Egalisation des droits fonciers : le Gouvernement peut imposer et acheter les terrains d'après les prix déclarés par des propriétaires pour constituer le Domaine public ou pour revendre.
- 2° Limitation des capitaux privés
  - 1° La plus-value due à la hausse des prix appartient au public.
  - 2° Etablir des impôts directs sur les revenus des capitalistes.
  - 3° Employer les fonds nationaux pour développer...
    - 1. Les communications
    - 2. Les mines
    - 3. L'industrie

    pour limiter le développement des capitaux privés.
- 3° La question du vêtement et de l'alimentation du peuple..
  - 1° Politique..... Supprimer les traités inégaux. Acquérir les droits douaniers. Protéger des entreprises agricoles.
  - 2° Alimentation.
    - 1° Etablissement des lois pour protéger les intérêts des fermes.
    - 2° Accroissement des produits agricoles..
      - 1° Perfectionner les machines.
      - 2° Améliorer les engrais.
      - 3° Sélectionner les semences.
      - 4° Détruire les insectes nuisibles.
      - 5° Améliorer les fabriques de conserves.
      - 6° Faciliter les communications
      - 7° Combattre sécheresse et inondation.
    - 3° Egalisation dans la répartition. Défense d'exporter ce qui est nécessaire à l'alimentation du peuple.
  - 3° Vêtements....
    - 1° Soie : Améliorer l'élevage des vers à soie.
    - 2° Lin : Améliorer la production du lin.
    - 3° Coton : Améliorer la production du lin.
    - 4° Laine : Améliorer l'exploitation des troupeaux.

« Equivalence ». D'après lui, les services qui ont la même caractéristique pour tout le pays doivent appartenir au Gouvernement central, ceux qui ont avantage à être en d'autres mains, aux Gouvernements locaux. L'un n'a pas plus de pouvoir que l'autre. Mais cette simple idée n'est qu'une formule superficielle et il n'y a que l'assemblée nationale qui puisse la préciser à l'époque constitutionnelle. Cependant, dans l'époque instructive, il faut avoir des principes généraux pour séparer les pouvoirs. Voici quelques formules de la Cour législative. Les pouvoirs sont séparés :

1) d'après la qualité des services eux-mêmes,

2) d'après l'étendue des intérêts de ces services,

3) d'après l'espace occupé et développé par ces services,

4) d'après les besoins des spécialistes de ces services.

5) d'après la répartition financière de ces services.

Ces formules bien simples ont été tirées de la doctrine du Dr Sun-Yat-Sen, de même que les principes fondamentaux de la reconstruction nationale et les trois Principes du peuple.

Pour mieux faire comprendre le plan du Dr Sun-Yat-Sen, nous citerons en résumé les principes généraux du Triple Démisme sur l'autonomie locale en Chine dans le tableau ci-contre.

Il y a encore quelques indications qui sont tirées de la *déclaration du premier Congrès National sur la Politique intérieure de la Chine.*

1° Considérer les districts comme des unités admi-

nistratives, dans lesquelles le peuple a le droit d'élection, de révocation, d'initiative et de referendum.

Les Gouvernements locaux créent et gèrent les services publics avec les recettes que procure la hausse du prix des terres.

2° Réaliser le système de suffrage universel direct.

3° Préciser le système des examens.

4° Fixer le chiffre des impôts fonciers.

5° Recenser la population, dresser le cadastre, faire des statistiques de production, étudier les moyens de vente des produits agricoles pour suffire aux besoins de la population.

6° Réformer la corporation et les moyens d'existence des fermiers.

7° Etablir des lois sociales pour protéger et développer les syndicats ouvriers.

8° Décider l'application définitive du principe d'égalité entre l'homme et la femme.

9° Développer énergiquement l'instruction publique.

10° Exiger la déclaration par les propriétaires privés de la valeur de leurs terres au Gouvernement du district.

11° Envisager l'exploitation des grandes entreprises par le Gouvernement central.

Ces quelques principes sont les idées fondamentales de l'autonomie locale durant la deuxième Epoque ; on peut dire que ce sont les travaux de l'époque d'instruction politique se rapportant à l'organisation intérieure de la Chine.

On peut considérer les services locaux comme une

partie des services nationaux. La seule différence qui existe entre eux, c'est que les services nationaux ont les qualités uniformes du pays tout entier, tandis que les services locaux ne s'occupent que des besoins spéciaux de certaines régions. Il en résulte que ces services nationaux ont une étendue beaucoup plus grande que les services locaux. Les grandes affaires nationales se divisent en cinq grandes parties : législation, juridiction, exécution, examen et contrôle, qui sont appelées « Les Cinq Pouvoirs du Gouvernement » : ils appartiennent au Gouvernement central.

Le Groupement local ne possède que le pouvoir de gouverner. Mais ce pouvoir de gouverner comprendra les quatre droits : élection, révocation, initiative et referendum. Grâce à ces quatre droits, le peuple peut, à son gré, contrôler la politique. De sorte que le gouvernement ne constitue qu'une machine perfectionnée absolue et que le peuple la dirige très facilement comme le ferait un ingénieur.

Ces droits et pouvoirs se contrebalancent réciproquement et les affaires nationales et locales se distinguent nettement les unes des autres.

Si nous subdivisons encore l'administration nationale en plusieurs parties : Politique extérieure, Militaire, Politique intérieure, Financière, etc., les deux premières appartiennent à l'Etat, tandis que les deux autres sont attributions des Gouvernements locaux.

La politique intérieure est une sorte de politique destinée à maintenir le bon ordre et à augmenter le bien-être du peuple. L'augmentation du bien-être public est réglée par « Les Principes de reconstruction

nationale » et les Principes de politique intérieure du Kuomintang relatifs aux terrains, forêts, routes, écoles, etc...

Le Groupement local est considéré par les législateurs comme une personne morale publique ; ils lui confient les pouvoirs d'autonomie locale et lui reconnaissent des ressources suffisantes pour la gestion des services locaux.

Si les finances locales n'ont pas assez de ressources pour subvenir aux entreprises ou aux services locaux, le Gouvernement central peut les prendre à sa charge, il ne laisse pas les capitaux privés y participer.

Le principe général de la politique intérieure du Kuomintang insiste sur la création de chemins de fer, de voies maritimes et de grandes exploitations industrielles ayant le caractère du monopole. Les capitaux privés ne peuvent pas y prendre part.

Les services locaux sont multiples ; mais on peut les diviser en deux grandes parties : Politique et Economique. Actuellement, c'est le service économique qui règne. Exemple :

Les principes de reconstruction nationale décident que la plus-value du prix des terres et des revenus du domaine public revient aux gouvernements locaux. Le programme pour réaliser l'autonomie locale (1) a

---

(1) C'est une partie de la doctrine du Dr Sun-Yat-Sen qui est adoptée par la Constitution provisoire de 1931 (art. 29).

Le programme est ainsi conçu :

1° Recenser les états-civils ; 2° Etablir des organes autonomes ; 3° Fixer les prix des terres ; 4° Développer les routes ; 5° Exploiter les terres vierges ; 6° Créer des écoles ; 7° Créer des corporations agricoles et industrielles, corporations d'assurances, échanges et transports en commun à l'extérieur de la circonscription autonome.

insisté sur l'établissement de fabriques spéciales de vêtements, d'alimentation, de matériaux de construction.

Les Pouvoirs réglementaires

Sous le contrôle du Gouvernement provincial, le pouvoir autonome peut exercer ses propres attributions avec une certaine liberté d'action. C'est pour cette raison que l'on peut étendre le pouvoir autonome qui possède le pouvoir réglementaire et le pouvoir exécutif.

Le pouvoir législatif est une attribution de l'Etat; il faut de temps en temps créer certains services locaux qui ont des caractères propres à une région, mais il est impossible d'établir une même loi pour tous les pays, ou toutes les régions, c'est pourquoi dans ce cas l'Etat laisse une certaine liberté aux autorités locales pour qu'elle puissent établir des lois appropriées à chaque région. Le district possède un pouvoir plus étendu que celui du cercle, pour cette raison les règlements autonomes des cercles et des communes ne peuvent être en contradiction avec les règlements du district.

Les attributions propres et les attributions déléguées

En dehors des règles générales du classement de services « locaux » et « nationaux » (ils sont divisés d'après la qualité citée plus haut). L'Etat peut don-

ner un pouvoir spécial à une région donnée, si ce pouvoir est vraiment nécessaire à cette région. Par conséquent, les attributions locales peuvent être divisées en deux catégories :

1) Attributions propres.
2) Attributions déléguées.

Les groupements locaux existent sous la protection de l'Etat et travaillent pour l'Etat ; toutes leurs attributions sont données par l'Etat. Néanmoins, l'existence de groupements à but déterminé nécessite, pour atteindre ce but, l'existence de certains services qui sont leurs attributions propres. L'Etat ne confie pas tous les services aux mains des groupements locaux, mais seulement à ceux qui leur sont propres. Les services de cette catégorie sont appelés « Services propres des groupements locaux ».

Les services délégués sont des attributions qui généralement n'appartiennent pas à la sphère des attributions des autorités locales. En d'autres termes, c'est l'Etat ou une autre personne morale qui confie aux groupements locaux une partie de ses services propres.

Naturellement, quand la loi confie des services aux groupements locaux, elle leur accorde également un pouvoir administratif pour faire fonctionner ces services.

Les attributions propres sont des attributions nécessaires pour faire subsister et prospérer les groupements locaux, elles ne sont pas énumérées par la loi.

Les attributions déléguées sont des attributions pour réaliser le bien-être du peuple :

1° Pour les cercles et les communes ; la fondation d'écoles primaires, hôpitaux, hospices, bureaux de vaccination, dispensaires, la création d'offices de placement et des sanatoriums et la perception des impôts de district et d'Etat sont généralement imposées par la loi aux cercles et aux communes.

2° Les attributions déléguées pour les districts sont: Création de collèges, écoles normales secondaires, écoles d'arriérés, observatoires météorologiques, laboratoires. C'est ce qu'on appelle les services délégués nationaux.

Parmi les services locaux, il y a des services facultatifs et des services obligatoires. En principe, les services propres des cercles et des communes sont des services facultatifs, tandis que les services délégués sont souvent des services obligatoires. Mais les services facultatifs ne sont pas entièrement des services propres et les services obligatoires ne sont pas tout à fait des services délégués parce que les services confiés par la loi sont aussi parfois des services facultatifs.

Exemple : L'établissement des égouts est une sorte de service propre non confié par loi ; cependant les autorités supérieures ordonnent parfois aux cercles et aux communes d'établir des égouts. Dans ce cas, l'établissement des égouts n'est plus « service facultatif », il devient « service obligatoire ».

En revanche, quoique l'institution d'écoles primaires supérieures soit un service délégué, les cercles et les

communes ont pleine liberté de l'organiser ou non, car, en réalité, l'école primaire supérieure se différencie de l'école primaire, d'après la loi, elle n'est pas obligatoirement établie : c'est un exemple de « service délégué » appartenant à la catégorie des services facultatifs.

Les services des autres organes publics confiés par l'Etat aux « Groupements de cercles et de communes » sont différents de ceux des autres organes publics confiés par l'Etat aux « maires », car les maires n'ont qu'à exécuter les décisions des organes délibérants et à organiser les services confiés à eux par les autres organes publics : Etat, province, district, établissement public. Par conséquent, l'élection des représentants nationaux fait partie des attributions du maire, tandis que l'institution des écoles primaires et primaires supérieures fait partie des attributions d'organes délibérants ; dans certains cas il peut arriver que l'on confie aux maires la gestion de l'instruction primaire.

La séparation en services locaux et services nationaux est faite d'après leur qualité; quoiqu'il soit difficile de les citer avec précision, on peut cependant indiquer la limite générale des services du district.

1) Services n'appartenant pas à l'Administration de l'Etat ;

2) Services qui intéressent tout le district, mais dont les cercles et les communes n'assument pas la responsabilité.

Pour bien préciser les attributions de chaque organe des groupements autonomes locaux, nous décri-

rons brièvement les attributions du Préfet, du Conseil Général, du Cercle et de la Commune.

Les attributions du Préfet

Tout Préfet est l'agent du pouvoir central, tant au point de vue administratif que politique. Il est chargé de surveiller et d'assurer l'exécution des lois, décrets et règlements provinciaux dans le district, de diriger les chefs de diverses sections qui le secondent. Il désigne un grand nombre d'agents locaux. Il est délégué du pouvoir central dans les contrats et les procès. Il est le magistrat du district, il a un pouvoir propre sous contrôle du pouvoir supérieur. Il est chargé en cette qualité de la police du district et tranche les différends soulevés entre particuliers.

Pour remplir ces attributions, le Préfet prend des arrêtés qui ne sont soumis à aucune forme particulière ; ils doivent seulement être publiés.

D'après l'article 8 des Principes fondamentaux de Reconstruction nationale, le Préfet sera élu par les habitants du district et il sera le préparateur et exécuteur des délibérations du Conseil général. Naturellement, il exercera la tutelle administrative en matière communale, mais ce dernier pouvoir va se voir diminuer pendant l'époque constitutionnelle.

Les attributions du Conseil général

Le Conseil général est un organe délibérant de district, ses attributions les plus importantes sont donc des décisions prises par délibération :

1) Vote du budget et des emprunts ;

2) Vote des lois spéciales de district ;

3) Délibération sur les différentes sortes de services autonomes (instruction publique, communications, travaux publics, entreprises concessionnaires, exploitation en régie) ;

4) Délibérations pour l'achat et la gestion du patrimoine du district ;

5) Délibérations pour la gestion et l'entretien de biens et de bâtiments publics ;

6) Election de son bureau et de certains fonctionnaires publics ;

7) Donner des avis au Préfet et le conseiller ;

8) Délibération sur la création des services appartenant d'après la loi au Conseil général, ou sur la suppression de certains services ;

9) Faire des règlements généraux de districts ;

10) Discussion et vote de tous les projets soumis par le Préfet.

Les attributions du Cercle et de la Commune

Les organes de l'autonomie locale au-dessous du district sont les maires de cercles et de communes ayant des attributions identiques. Cependant, entre les attributions du cercle et celles de la commune il y a une différence. C'est que la sphère d'attribution du cercle est beaucoup plus étendue que celle de la commune. Voici les services publics du ressort des cercles et communes :

1) Recensement de l'Etat-civil ;
2) Cadastre ;
3) Réparations et entreprises de travaux publics, tels que jardins publics, ponts, chemins vicinaux ;
4) Instruction publique ;
5) Sécurité publique ;
6) Hygiène publique ;
7) Navigation ;
8) Eaux et forêts ;
9) Protection et amélioration des entreprises agricoles ;
10) Répartition des produits alimentaires ;
11) Réglementation de la chasse et de la pêche ;
12) Organisation des corporations ;
13) Amélioration des mœurs et suppression des mauvaises traditions ;
14) Assistance publique pour les enfants, les vieillards, les pauvres et les sinistrés ;
15) Exploitations en régie de transport en commun et d'entreprise industrielle ;
16) Etablissement des règlements généraux du cercle et de la commune ;
17) Gestion du patrimoine public ;
18) Etablissement du budget et des comptes ;
19) Services délégués de district ;
20) Services confiés, par les lois, aux cercles et aux communes.

Les services énumérés ci-dessus sont exécutés par le maire du cercle et de la commune, après délibération de leurs commissions.

SECTION II

ÉTUDE DE QUELQUES SERVICES

Les attributions générales des autorités locales sont exposées dans la section précédente. Pour faire mieux comprendre certaines fonctions locales, nous devons décrire les services importants qui appartiennent à quelques organes spéciaux, tels que l'enseignement, la police, l'assistance publique, l'hygiène, la santé publique et la voirie.

a) L'Enseignement

Les neuf-dixièmes du territoire de la Chine sont occupés par les exploitations agricoles. C'est pour cela qu'on peut dire : l'autonomie locale est l'autonomie de la ferme. Il en est de même pour l'enseignement qu'on peut appeler l'enseignement de la ferme qui est le plus urgent en Chine. Les fermiers actuels mènent une vie analogue à celle du paysan européen du moyen-âge. Pour l'améliorer il n'y a qu'un moyen : l'enseignement primaire est absolument nécessaire aux fermiers. L'enseignement obligatoire pour la Chine est de six ans (de six à douze ans). La durée de l'école primaire supérieure est de trois années pour les enfants de neuf à douze ans. Les études secondaires comportent deux cycles d'une durée de trois années chacune.

Le district possède une section de l'enseignement ayant les attributions suivantes :

1) Gestion de toutes les écoles publiques ;
2) Contrôle de toutes les écoles privées ;
3) Contrôle des films et des pièces théâtrales ;
4) Conservation des monuments historiques ;
5) Assistance publique en matière d'enseignement;
6) Développement de l'enseignement social.

La section de l'enseignement se divise en deux sous-sections : l'une est la sous-section d'enseignement d'école, l'autre la sous-section d'enseignement social. La première gère les écoles maternelles, les écoles primaires, les écoles techniques et tous les autres services concernant les écoles. La sous-section d'enseignement social a les attributions ci-dessous mentionnées : gestion des bibliothèques, des terrains de sport, des musées, des monuments, des lieux de plaisir, des services de réforme sociale, des services de statistique, des sociétés philanthropiques, organisation de l'instruction des masses illettrées, etc...

Un chef de section d'enseignement est nommé par le Préfet après approbation du Bureau de l'Instruction publique du Gouvernement provincial. Ce chef dirige tous les fonctionnaires et services concernant l'enseignement public dans le district. Il a jusqu'à un certain point le droit de nomination et de révocation des directeurs d'écoles primaires après approbation du Préfet. Les directeurs d'écoles primaires supérieures sont nommés par le Préfet à la présentation du chef de section ; et les directeurs d'écoles techniques sont nommés directement par le Bureau de l'Instruction publique provinciale.

b) La Police

L'administration de la police appartient aux autorités locales. Mais au-dessus du district, c'est le Préfet qui dirige la police générale et c'est le maire nommé de certaines grandes villes qui a le pouvoir de police municipale.

Actuellement, la police ne donne de bons résultats que dans les petites villes et quelques grandes villes seulement. Dans les villes moyennes, le rendement de police est très médiocre. Le chef de police du district est nommé ou révoqué par le chef du Bureau des Affaires générales du Gouvernement provincial, dirigé et contrôlé par le Préfet, il administre tous les services ressortissant à son domaine. Avant 1928, presque tous les services municipaux appartenaient à la police. Actuellement, grâce à la loi municipale de 1929, la section de police est au même rang que les sections de constructions publiques et de finances. Mais les dépenses pour la police continuent d'atteindre le tiers, parfois même la moitié des dépenses totales du budget municipal. Cependant la tranquillité, la sécurité et la salubrité des villes n'ont pas fait beaucoup de progrès. Dans les villes les rues sont souvent trop étroites et les voitures très nombreuses. Pour remédier à cet état de choses, on développe maintenant la police des rues afin de diriger la circulation. Mais l'instruction publique n'étant pas suffisante, les résultats obtenus par la police ne sont toujours pas satisfaisants. L'Administration des Pompiers appar-

tient à la police ; mais le système des pompes à incendie n'est pas moderne et, d'autre part, de nombreuses constructions sont en bois, c'est pourquoi il y a de fréquents incendies que l'on combat mal. Aussi la question relative aux pompiers est de première importance pour les villes chinoises. Les autorités locales sont actuellement occupées d'un côté à améliorer le système des pompes à incendie, de l'autre à imposer des matériaux plus réfractaires au feu pour les constructions publiques et privées.

c) L'Assistance publique

Il existe deux formules en matière d'assistance publique : la confier soit à des établissements publics, soit à des établissements privés que l'on reconnaîtra d'utilité publique. Le second système, autrefois très développé, l'est moins actuellement. Il ne semble pas que ses dépenses soient inférieures au premier, et d'ailleurs, comme il relève du droit civil, nous ne nous en occuperons pas. Nous décrirons simplement l'établissement public.

La loi d'assistance aux vieillards fut établie à l'époque de la dynastie des Han (100 ans avant J.-C.). La Chine étant un pays essentiellement agricole, la meilleure méthode pour subvenir aux besoins des indigents et des sinistrés est de conserver, pour les distribuer ensuite, le blé et le riz. Ce régime a été adopté et réformé depuis 2.000 ans. Depuis lors, les communications ayant été améliorées, on a pu modifier le régime. Pendant la dynastie des Tang (VIe siècle),

l'Agent central avait la possibilité de prêter de l'argent aux pauvres, sans cesser de vendre, à bas prix, le riz conservé par l'Etat. Pendant la dynastie des Son, l'agent central pouvait aussi prêter du riz en ne réalisant qu'un bénéfice infime. On organisa aussi l'assistance aux enfants, aux veuves et aux infirmes.

Pendant les *dynasties des Ch'ing,* l'administration de l'Assistance publique se divise en deux grandes parties :

1° Assistance nationale ;
2° Assistance locale.

I. — *L'Assistance nationale* est subdivisée en :

a) Secours aux sinistrés.

Après inondations, dégâts causés par les sauterelles, sécheresse, etc., les agents centraux ont mission de distribuer des secours aux frais de l'Etat. Durant ces événements l'Etat ne perçoit pas l'impôt fiscal.

b) Secours aux pauvres.

L'organe d'assistance reçoit : vieillards, enfants, pauvres, malades et donne à chacun d'eux, suivant ses besoins, logement, médicaments, alimentation, atelier, etc...

II. — *L'Assistance locale* comprend deux catégories:

a) Les assistances créées par les villes, telles que : assistance aux enfants et aux veuves, greniers, assis-

tance médicale et gratuite, secours en vêtement et en riz. Il existe aussi des services concernant les cimetières gratuits et des bureaux de prêt, écoles primaires, etc...

b) L'assistance créée par des groupes de familles dans le but de distribuer des secours à leurs parents pauvres et de créer des écoles pour les enfants de leurs familles.

Tous les organes énumérés ci-dessus sont subventionnés par le Préfet et contrôlés par l'Agent central.

Ce régime a fonctionné sans interruption depuis le début de dynastie de Ch'ing jusqu'à 1929. La loi du 5 juin 1929 l'a modifié en certains points et enrichi de quelques articles. Nous citerons les plus importants.

Ce régime d'assistance publique insiste sur la limitation des distributions de secours et surtout sur le développement des services d'aides aux métiers. Il existe des bureaux de placement pour diminuer le nombre des pauvres et des chômeurs. C'est préférable à l'assistance simple.

L'article 11 des Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale, vu plus haut, a décrété que les services d'assistance publique seraient des services locaux. Evidemment leurs dépenses, elles aussi, seront couvertes par le gouvernement local. Outre les bureaux de bienfaisance, bureaux d'assistance, hôpital et hospice, on crée des bureaux de placement ouvriers, mont-de-piété, crédit municipal, bureaux d'instruction professionnelle.

d) L'Hygiène et la Santé publique

L'Administration supérieure de l'Hygiène publique appartient au Ministère des Affaires intérieures pendant la dynastie des Ch'ing jusque 1928, et depuis c'est le ministère de l'Hygiène publique qui dirige et contrôle tous les organes locaux d'hygiène publique. Les organes provinciaux d'hygiène publique appartiennent au bureau des affaires générales.

Les grandes villes ont aussi des bureaux d'hygiène publique. Dans le district c'est le Préfet qui dirige les services d'hygiène ; dans les cercles et dans les communes, les services d'hygiène appartiennent aux mairies.

Les organes locaux d'hygiène publique ont des services trop nombreux pour qu'on les décrive d'une manière précise. Divisons-les en quatre parties :

1) Instruction d'hygiène publique ;
2) Contrôle sur les denrées alimentaires ;
3) Développement des hôpitaux militaires ;
4) Zône modèle d'hygiène publique.

1° *Enseignement d'Hygiène publique*

A cause du manque de connaissances générales et par suite de l'insuffisance des installations relatives à l'hygiène publique, la mortalité chinoise est supérieure à la mortalité européenne. Pour parer aux premiers besoins, il faut réaliser des services municipaux et obtenir l'adhésion et le concours du peuple. L'enseignement d'hygiène publique est alors néces-

saire. Pour atteindre ce but les bureaux d'hygiène publique font imprimer et publier sur les journaux des tableaux de statistiques, des gravures et toutes sortes de connaissances générales concernant l'hygiène, ils font paraître des brochures afin d'éveiller l'attention du peuple et de le garantir contre les maladies.

2° *Contrôle des Denrées alimentaires*

Après l'adduction d'eau potable dans toutes les grandes villes, on est en train d'établir des abattoirs et d'organiser le contrôle de la viande, du lait, des boissons, des denrées alimentaires et des ustensiles de cuisine.

3° *Développement des hôpitaux*

Les hôpitaux municipaux ne sont pas assez nombreux, étant donné le nombre de malades. Les hôpitaux pour maladies contagieuses ou mentales n'existent pas encore dans certaines grandes villes. C'est le manque de ressources et de spécialistes qui constitue les grands défauts des villes chinoises. Aussi les autorités locales sont occupées d'abord à recevoir et à enregistrer les inscriptions des médecins, elles agrandiront ensuite les hôpitaux.

4° *Zône modèle d'hygiène publique*

Dans les grandes villes du monde entier on aménage les villes en créant des cités-jardins. Grâce à

l'initiative des urbanistes chinois, des zônes d'hygiène ont été créées pour donner le bon exemple. Mais à cause des frais que cela pourrait entraîner, l'installation parfaite de l'hygiène publique dans la ville entière est chose difficile. C'est pour obvier à cette difficulté que l'on a créé des zônes d'hygiène publique. Les services d'hygiène sont les suivants :

1) Statistique des maladies, de la natalité et de la mortalité ;

2) Laboratoire où sont examinées les denrées alimentaires et les boissons ;

3) Propagande d'hygiène sociale suivie de projections et imprimés divers, conférences publiques, expositions, musées ;

4) Contrôle des marchandises ;

5) Augmentation de la police de salubrité ;

6) Hygiène, assistance des femmes en couches ;

7) Réforme de l'hygiène de l'habitation ;

8) Etablissement d'hôpitaux ;

9) Assainissement des water-closets ;

10) Salubrité des rues et des égouts.

e) La Voirie

La section administrative des communications comprend trois services : 1) plan de la voirie, classement et expropriation d'immeubles et de terrains ; 2) construction et entretien des routes ; 3) protection des routes. En dehors de ces trois services, les organes qui s'occupent des communications proprement dites,

n'appartiennent pas à la voirie mais à d'autres sections.

Le défaut général des voies urbaines, qui sont presque toutes en pavés, est leur étroitesse. Les chemins vicinaux sont construits par les autorités locales avec les ressources communales. D'après les principes fondamentaux de reconstruction nationale, la Chine doit avoir un million de « milles » de grandes routes. Quoique la construction de ces chemins ait été commencée et développée rapidement, on est encore bien loin cependant d'avoir réalisé le plan de Sun-Yat-Sen.

CONCLUSION

Toutes les attributions des autorités locales intéressent les provinces et l'Etat. Mais comment sépare-t-on le service local, du service provincial ou national ? Il n'y a pas de séparation bien nette entre eux; il existe même des services mixtes comme pour la police de certaines villes et l'instruction publique, qui rentrent dans les attributions des autorités locales avec subventions de l'Etat. La répartition des pouvoirs entre l'Etat et la localité ne dépend que des caractères et des intérêts qui sont particuliers ou généraux.

Généralement les services locaux de la Chine sont plus développés au Sud-Est qu'au Nord-Ouest, parce que les connaissances, les besoins collectifs ou spéciaux des habitants et les richesses du pays varient

suivant chaque province et région. C'est pour cette raison que la loi de 1929 n'a pas été appliquée en même temps dans la Chine entière. Par exemple, dans les provinces de Kiang-Sou et de Canton, les maires des cercles et des communes ont pu remplir toutes leurs attributions alors que dans les provinces du Nord-Ouest, les maires sont encore restés à la période d'essai.

Pour éviter les inconvénients de généralisation qu'apporte toute loi, et surtout un texte unique pour 400.000.000 d'habitants dont le degré de civilisation est différent, il serait préférable, à notre avis, de ne pas régler point à point les attributions des autorités locales, ou on promulguerait des lois particulières à certaines circonscriptions pour mieux s'adapter à leurs besoins spéciaux.

CHAPITRE IV

FINANCES LOCALES

SOMMAIRE

Section I. — Répartition des dépenses et des recettes, entre l'Etat et les localités : Influence des finances nationales sur les finances locales ; Intervention de l'Etat dans les finances locales ; Répartition des finances entre le Gouvernement de province et les Gouvernements de districts ; Raisons pour lesquelles l'impôt foncier relève du district ; Enumération des dépenses locales.

Section II. — Budget local.

Section III. — Contrôle financier : Ordre du contrôle ; Résultats du contrôle. — Conclusion.

SECTION I

LA RÉPARTITION DES DÉPENSES ET DES RECETTES ENTRE L'ÉTAT ET LES LOCALITÉS

On dit très souvent que le pouvoir financier et le pouvoir politique ne font qu'un. Le pouvoir se trouve là où sont les financiers. Les services locaux ainsi que les services mixtes se développent sans cesse, les dépenses locales passent donc au premier plan. Les pouvoirs locaux et centraux de la Chine ont adopté pour la répartition des finances comme partout le

régime d'équivalence ; le Gouvernement national a pris les décisions suivantes :

La répartition du pouvoir financier est faite :

1) d'après le caractère local ou national des services publics ;

2) d'après la tradition historique (sauf pour l'impôt foncier) ;

3) d'après la facilité de perception, c'est-à-dire qu'on ne s'occupe pas de la sphère d'application de l'impôt, ni de quantité, ni de sa destination. Seulement, s'ils sont faciles à percevoir par l'Etat ils seront impôts nationaux. Les droits de douanes, d'octroi, l'impôt sur le revenu, le sel, le sucre, le tabac, le vin et le thé, etc., sont perçus par l'Etat pour éviter une double levée et ainsi se fait l'unification. En revanche, s'ils sont faciles à percevoir par les organes locaux, ils seront répartis entre les localités. C'est le cas de l'impôt fiscal et de l'impôt immobilier perçus par les groupements locaux pour économiser les frais de recouvrement. A côté de ces impôts, les groupements locaux ont des recettes diverses : biens et patrimoines, centimes additionnels, impôts indépendants, spéciaux et différentes taxes, emprunts, revenus d'exploitations commerciales et industrielles, amendes, subventions, droit d'enregistrement et patente.

Les groupements locaux ont, d'une part, une administration autonome des finances; par d'autres points, ils font partie de l'administration d'Etat. C'est pour cela que des relations étroites existent enre l'Etat et les groupements locaux.

Influence des finances nationales sur les finances locales

Les trois catégories ci-dessous citées peuvent expliquer ces influences :

1) Les finances nationales profitent fréquemment de leur relation étroite avec les finances locales pour faire pression sur ces dernières.

2) Les recettes de ressources de finances nationales ont toujours une tendance au monopole. Il en résulte que les finances locales n'ont pas de moyen de développement.

3) La sphère de finances nationales est plus étendue que celle des corporations locales, et comme les gros capitaux influent toujours sur les petits, les finances nationales exercent toujours une pression naturelle sur les finances locales.

A cause de l'empiètement des finances nationales sur les finances locales, il y a souvent lutte entre l'Etat et la localité ; il en résulte des troubles politiques. Pour remédier à cet inconvénient, la loi de 1929, en accord avec la théorie du Dr. Sun-Yat-Sen, déclare nettement que les ressources des finances locales n'ont pas à être mêlées avec les finances nationales ; chaque domaine financier a son libre champ d'action, il se développe et s'accorde ensuite l'une et l'autre.

Intervention de l'Etat dans les finances locales

Les groupements locaux ont des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives non imposées par

les décrets. Les dépenses obligatoires sont destinées aux services imposés par la loi, comme les dépenses pour l'instruction publique, la perception des impôts nationaux, des impôts fluviaux et maritimes, les rentes des emprunts, etc. Toutes ces dépenses sont imposées par la loi.

Les dépenses facultatives servent à couvrir les dépenses des services publics tels que : chemins vicinaux, eaux, établissement de bibliothèques et autres entreprises nouvelles. Tous ces services sont exécutés ou non suivant le désir des groupements locaux. Mais cette règle d'autonomie est tempérée par des limitations.

1) Limitation des textes généraux, c'est-à-dire, aucun des services publics locaux ne peut être en contradiction avec la loi. exemple : Un décret général a décidé que lors de son établissement une banque industrielle doit déclarer ses capitaux aux autorités supérieures. Si l'on estime que les capitaux des groupements locaux ne sont pas suffisants, cette banque ne pourra être ouverte, même si elle est reconnue d'utilité publique par la localité.

2) Création des services obligatoires indiqués par l'Etat, c'est-à-dire que la sphère des services obligatoires étant plus étendue, celle des services facultatifs est de ce fait plus restreinte.

3) Limitation des charges du contribuable. Les habitants d'un pays sont à la fois citoyens des groupements locaux et ressortissants de l'Etat ; pour éviter que les autorités locales ne se livrent au gaspillage et que les habitants soient écrasés par des impôts

locaux trop lourds, l'Etat protège toujours les contribuables ; aux yeux de ces derniers, payer des charges pour les autorités locales ou pour l'Etat, cela revient au même. A cause de ces limitations, les services facultatifs sont très difficiles à développer.

Pour les recettes, les finances des groupements locaux sont étroitement liées à celles de l'Etat. On peut les diviser comme les recettes d'Etat en deux catégories :

I. — *Recettes de finances privées :*

Elles sont appelées aussi recettes du droit privé ou recettes libres, afin que les groupements locaux reçoivent d'après leur méthode propre, leur condition privée des recettes telles que : recettes de patrimoine, d'entreprises publiques, de gestion de biens et d'exploitations industrielles ou commerciales.

II. — *Recettes de finances publiques :*

Sont appelées aussi recettes du droit public, ou recettes obligatoires. Les groupements locaux reçoivent, en tant qu'administration publique, les sommes versées par les habitants qui doivent payer suivant les cas : impôts, taxes spéciales, amendes, etc...

Les groupements locaux n'ont pas de pouvoir absolu sur les recettes sus-mentionnées parce que, en dehors des dépenses obligatoires, l'Etat intervient toujours pour diminuer les charges des contribuables. Pour les emprunts locaux, l'Etat intervient afin que les groupements locaux tiennent compte non seulement des

intérêts présents des habitants, mais aussi de leurs intérêts futurs. L'emprunt est une chose dangereuse, puisque l'on peut dire qu'il n'est qu'un « impôt différé ». L'Etat, ici, prendra soin à ce qu'on n'hypothèque pas lourdement l'avenir.

L'Etat intervient aussi dans l'établissement des exploitations commerciales et industrielles des groupements locaux. Si les entreprises ont un caractère de monopole, les groupements doivent avant tout demander l'approbation des autorités supérieures, car les exploitations monopolisées, par exemple les transports en commun, peuvent, suivant les cas, donner assistance ou alors causer préjudice aux autres établissements monopolisés par l'Etat. De plus, elles peuvent supprimer la liberté du commerce et de l'industrie des particuliers. D'ailleurs l'Etat limite surtout les recettes des impôts fiscaux des groupements locaux parce que les ressources des impôts de l'Etat et des localités proviennent des revenus des mêmes habitants. Donc c'est profit pour l'un et perte pour l'autre. C'est pourquoi l'impôt fiscal doit être levé, non seulement en accord avec les autres impôts locaux, mais le plan des impôts locaux doit s'accorder également avec le projet des impôts nationaux. Il faut préciser :

1) A cause des impôts additionnels ou impôts similaires à l'impôt d'Etat, les groupements locaux ne peuvent causer de préjudice au système d'équivalence d'impôts d'Etat ;

2) L'Etat laisse une certaine catégorie d'impôts aux groupements locaux et conserve certaines ressources,

telles que l'impôt sur les communications et le réseau de chemin de fer d'Etat, droits de succession, etc., sur lesquels les groupements locaux ne peuvent pas empiéter ;

3) Les mesures et les méthodes de perception d'impôts locaux sont contrôlées par l'Etat afin d'éviter les abus.

En dehors des recettes ci-dessus énoncées, il y a encore des subventions provenant des finances nationales ou des autorités supérieures des groupements locaux. Mais l'Etat a plein droit pour diminuer ou supprimer les dites subventions.

En 1931, la constitution provisoire dans ses articles 61 et 62, a décrété que le Gouvernement central peut limiter, par la loi, les impôts locaux pour éviter des inconvénients suivants :

1) Nuire aux intérêts généraux ;

2) Nuire aux ressources qui composent les recettes du Gouvernement central ;

3) Système de double impôt ;

4) Obstacle pour les rapports intérieurs ;

5) Impôt pour la circulation des marchandises de divers pays.

C'est la loi constitutionnelle qui intervient pour la première fois dans les finances locales. Donc les finances locales vont se voir développer dans une sphère étroite et bien déterminée. De là résulte la liberté d'action restreinte pour assurer l'unité de l'Etat.

Répartition des finances entre le gouvernement de province et le gouvernement de district

A l'époque constitutionnelle, l'Administration provinciale réduira sa sphère, donc elle n'aura pas besoin de beaucoup de recettes ; c'est pourquoi parmi les finances locales, il n'y a que les patentes qui appartiennent aux gouvernements provinciaux.

D'après l'article 13 des Principes fondamentaux de Reconstruction nationale, le district doit prélever un pourcentage sur ses recettes pour subvenir aux dépenses annuelles de l'Etat. Si la province avait besoin de ressources, le district serait aussi obligé de lui en fournir.

C'est le district qui perçoit l'impôt foncier parce que l'unité de l'administration de l'autonomie locale est le district. Toutes les questions importantes qui touchent de près au peuple telles que : assistance, chemins vicinaux, instruction publique, hygiène publique, sécurité publique et les autres services publics rentrent dans les attributions de la Préfecture, les charges du Gouvernement local sont si pesantes qu'il lui est indispensable d'avoir des ressources très étendues.

Raisons pour lesquelles l'impot foncier relève du district

Les localités ne peuvent mettre sur pied leurs projets bien que le peuple ait des droits d'initiative et

de referendum, si les fonds de l'autonomie locale du district ne sont pas nettement assurés.

En fait, les impôts locaux sont très confus. Il n'y a que le district qui puisse les mettre en ordre. Il doit avant tout faire l'arpentage des terres. Mais ce n'est pas chose facile. Exemple : une petite province telle que Tché-Kiang doit dépenser 54 millions de piastres pour arpenter la surface de la province. Comment réunir cette somme considérable si le travail est exécuté par le gouvernement provincial ? Mais le district, à cause de l'intérêt personnel du peuple qui connaît mieux les circonstances peut facilement accomplir le travail tout en dépensant moins. Ainsi le district de Pauchum de la province de Kiangsou a fait le relevé de ses terrains tout entiers depuis longtemps. De plus, le but que l'on poursuit en réglant l'impôt foncier est d'égaliser l'impôt du peuple. Si l'impôt fiscal appartenait à la province, il serait très difficile de réaliser l'égalité des charges. D'après le programme du Kuomintang, l'impôt foncier est le 1 % du prix de la terre. En réalité, il y a beaucoup de provinces dont les impôts ont déjà dépassé ce chiffre ; si l'impôt foncier appartenait aux provinces, comme auparavant, les contribuables dans un intérêt personnel s'efforceraient de faire baisser le prix des terres, afin d'éviter les charges. Et en ce cas, le peuple ne réclamerait jamais au Gouvernement la hausse du prix des terres par l'amélioration sociale, sentant le contrôle du Gouvernement provincial trop éloigné et trop indirect. D'ailleurs, la province concentre d'abord toutes les finances et les distribue ensuite aux

districts, il est donc difficile d'éviter les conflits sur cette question de l'égalité. Pour toutes les raisons ci-dessus énoncées, il est préférable de laisser chaque district s'occuper de l'impôt foncier.

Enumération des dépenses locales

Les dépenses annuelles augmentent, ainsi que les services locaux qui, pour satisfaire les nécessités sociales, se développent très rapidement. Il en résulte des dépenses innombrables. Voici les catégories principales des dépenses locales chinoises :

1) Dépenses pour l'assemblée délibérante et l'administration publique ;
2) Dépenses pour l'instruction publique ;
3) Dépenses pour les travaux publics ;
4) Dépenses pour les emprunts (intérêt et remboursement d'emprunts) ;
5) Dépenses pour les services d'éclairage publics ;
6) Dépenses pour l'hygiène publique ;
7) Dépenses pour la police ;
8) Dépenses pour les exploitations commerciales et industrielles ;
9) Dépenses pour les services sociaux ;
10) Dépenses pour les fonctionnaires publics ;
11) Dépenses pour les services nationaux ;
12) Dépenses pour les capitaux en réserve ;
13) Dépenses pour les procédures de perception.

SECTION II

BUDGET LOCAL

Le budget local en Chine adopte le même système que le budget national, c'est-à-dire le système de l'universalité du budget (art. 3 de la loi des comptes de 1914). Par conséquent, la loi limite rigoureusement les budgets additionnels, provisoires ou extraordinaires parce que tous les autres budgets pourraient détruire l'unité du budget total afin de rendre son contrôle plus difficile. C'est pourquoi le budget local pour atteindre le but d'universalité adopte le principe d'un budget total et précis. Mais à cause de la gestion des services et des entreprises publics qui se développent considérablement, les villes ont fréquemment établi des budgets spéciaux pour satisfaire à des nécessités inattendues. Parfois les budgets spéciaux de certaines grandes villes sont plus nombreux que les budgets spéciaux nationaux car les principales recettes des villes viennent du revenu des exploitations publiques, des biens et des patrimoines. Si l'on désire que les dites recettes aboutissent à des résultats exacts, il est bon et même nécessaire d'adopter un budget spécial. En fait, parmi toutes les sortes de budgets, les groupements locaux chinois ont adopté les six formes suivantes :

1) Budget total et général ;
2) Budget précis ;
3) Budget additionnel ;

4) Budget spécial ;
5) Budget annuel ;
6) Budget pour l'année suivante.

En dehors de ces budgets, les villes peuvent établir une « réserve de dépenses » pour les dépenses imprévues ; elles peuvent également établir des « dépenses successives » pour certaines affaires à achever dans l'avenir.

Préparation et vote du budget local

Le budget est proposé par l'organe exécutif local, et voté par l'organe délibérant. En cas d'abstention de l'organe délibérant, le budget peut quand même être établi après approbation des autorités supérieures, à la demande des autorités locales.

Le budget proposé par le Préfet doit être transmis au Conseil général trois jours avant l'ouverture de la première session ordinaire (1er avril). Le budget proposé doit être établi en trois exemplaires qui sont transmis aux organes suivants : Conseil général, Président provincial et Ministère des Finances.

Le Conseil général doit d'abord délibérer pour étudier la proposition du Préfet, puis il examine si elle s'accorde d'une façon précise avec les besoins locaux, enfin il calcule les dépenses et les recettes, en vérifie l'exactitude, voit si elles peuvent être diminuées ou supprimées ; ces procédures sont très longues et très techniques pour qu'on puisse en assumer parfaitement la responsabilité.

SECTION III

CONTROLE FINANCIER

Le contrôle des dépenses et des recettes du budget des groupements locaux appartient aux organes délibérants ou au Comité de Contrôle (suivant les cas) qui sont aidés dans cette tâche délicate et minutieuse par les autorités supérieures : Président provincial pour les districts, Préfet pour les cercles, maire de cercle pour les communes, etc...

D'après l'article premier de la loi des Comptes, les cinq comptes suivants doivent être contrôlés :

1) Compte total ;

2) Recette de chaque section ;

3) Calcul de recettes et dépenses du budget spécial ;

4) Recettes et dépenses de subventions gouvernementales ;

5) Calcul des recettes et dépenses contrôlées d'après décret spécial.

Quoique les subventions n'aient pas de relations directes avec les finances locales, il faut cependant un contrôle rigoureux pour éviter le gaspillage et atteindre le but recherché.

D'après l'article 2, il y a trois méthodes pour contrôler les finances locales. Contrôler :

1) le compte total et les comptes annoncés par les organes subordonnés. Constater s'ils sont en accord avec le chiffre calculé par le receveur du Trésor ;

2) les règlements, recettes et dépenses annuelles, ventes et achats d'objets publics, vérifier s'ils sont en accord avec le budget et les règlements, contrôler ensuite les actes des agents locaux et vérifier si les méthodes de perception et des dépenses s'accordent avec les règlements et le budget ;

3) les dépenses qui dépassent les prévisions du budget et les dépenses qui sont en dehors du budget.

Ordre du controle

1) Contrôle des documents financiers. Les autorités supérieures demandent aux autorités locales de leur envoyer ces documents financiers pour examiner les situations financières (art. 6 et 7 de la loi des comptes).

2) En vue de prévenir les abus en matière financière, des fonctionnaires ont été désignés auprès des autorités locales sous le nom de « contrôleurs des dépenses », afin que les dépenses soient examinées en leur présence (art. 12).

3) En cas de difficulté dans l'envoi de contrôleurs et de résultat peu satisfaisant dans l'examen des documents financiers, l'administration supérieure peut déléguer d'autres agents pour contrôler la situation financière locale (art 16).

Résultat du controle

Si le résultat du contrôle est estimé satisfaisant et légal, le trésorier local et sa direction sont déchargés

de toute responsabilité. S'il y a des dépenses illégales, cette délicate question doit être tranchée par l'autorité supérieure. Les dépenses payées à tort par le trésorier doivent être remboursées dans un délai fixé par la loi (art. 10).

CONCLUSION

La Chine est un pays agricole, l'impôt foncier constitue la principale recette du Gouvernement. Jusqu'alors les inconvénients originels n'ont pas encore été tout à fait supprimés, tels que l'impôt fiscal additionnel de localité, qui est cinq fois plus lourd que l'impôt proprement dit. C'est de la mauvaise administration de la dynastie des Ch'ing que souffrent encore les habitants de certaines régions.

Les villes lèvent des impôts indépendants. Ceux-ci ont beaucoup d'intérêt pour les grandes villes, mais bien des inconvénients pour les petites communes ; car lorsqu'on déduit les dépenses causées par les formalités de perception, la somme qui reste est peu importante pour les petites villes où les habitants ont déjà trop de charges. Ces inconvénients sont très communs dans les petites villes chinoises.

Pendant la période de la tutelle politique, c'est-à-dire pendant celle qui a suivi la période des opérations militaires, on sépare brutalement à nouveau les pouvoirs entre l'Etat et les localités. C'est très naturel que les finances locales restent toujours confuses.

Fort heureusement, c'est une période de courte durée (jusqu'en 1935). La séparation du pouvoir financier sera certainement plus nette pendant la période constitutionnelle.

D'après l'article 10 des Principes fondamentaux de Reconstruction nationale, tout propriétaire doit déclarer le prix de son terrain au Gouvernement qui pourra imposer l'expropriation d'après ce prix déclaré (nous avons déjà vu cette méthode au chapitre I). Mais pour résoudre la question financière des gouvernement locaux, ce procédé est extrêmement délicat, parce qu'il est très facile aux habitants de se réunir pour diminuer le prix de leurs terrains dans le but de payer moins d'impôts fonciers.

D'après le programme politique du Kuomintang, le taux de l'impôt fiscal devra diminuer de 25 %. Donc la politique foncière est vraiment une des méthodes idéales d'essai pour la finance locale.

En général, les agents centraux ont une tendance à empiéter sur la perception des recettes locales ; mais le phénomène inverse existe aussi et les autorités locales usurpent parfois les intérêts d'Etat dans certaines provinces éloignées. Une grande réforme nécessaire sera désirable à l'époque constitutionnelle très proche.

CHAPITRE V

CONTROLE S'EXERÇANT SUR LES AUTORITÉS LOCALES

Tous les groupements locaux sont chargés d'exercer les services publics d'administration locale, qui en réalité ont des caractéristiques nationales. Mais le Gouvernement central seul ne peut absolument pas assurer tous les services ayant un caractère national. D'ailleurs, il les connaît moins bien que les localités elles-mêmes ; par conséquent, pour gérer parfaitement les services locaux, l'Etat donne aux groupements locaux une personnalité morale publique et leur confie certains services nationaux qui ont un caractère local ; évidemment les résultats de ces services assurés par les autorités locales intéressent considérablement l'Etat qui est obligé de conserver le pouvoir de contrôle pour maintenir l'unité de l'administration, éviter le développement de rivalités locales, les tyrannies de ces autorités, les gaspillages et la subordination des intérêts généraux aux intérêts locaux. Actuellement, c'est le Gouvernement provincial qui est chargé par le Gouvernement central d'exercer le contrôle. Ce pouvoir est aussi exercé par un

organe délibérant vis-à-vis de l'organe exécutif de la même classe, ou du même degré hiérarchique. De plus, il y a un comité dépendant du Kuomintang qui, d'après l'article 30 de la Constitution provisoire du 1er juin 1931, à côté de chaque organe local joue le rôle de contrôleur en réalisant seulement et uniquement la dictature de son parti pendant la période de l'instruction politique.

La Chine est sous l'autorité du Kuomintang qui contrôle tous les actes des organisations administratives tant du Gouvernement national que des Gouvernements locaux ; (art. 30 de la Constitution provisoire de 1931) ; ce système est imité de la Russie soviétique, toutes les autorités locales, dans toutes les sortes de hiérarchie, sont contrôlées par un comité nationaliste de la même hiérarchie. S'il trouve un acte du Gouvernement local inopportun, il peut questionner le Gouvernement ou l'interpeller directement ; dans le cas où il n'obtient pas satisfaction, il présente toujours une requête en haut lieu, dans laquelle il motive sa demande en annulation. Si l'arrêt du Gouvernement en question est déjà en voie d'exécution, ce même Comité peut en exiger la suspension. Le supérieur hiérarchique de ce Comité peut rejeter la requête ou l'examiner en vue d'un compromis avec les autorités de sa classe ; il peut lui donner suite si le Comité supérieur est d'avis d'ordonner au Gouvernement central de juger cette requête. Actuellement le nombre des nationalistes est en régression à cause des contradictions qui sont nées au sein du parti, et de ce fait, le Kuomintang ne dispose plus d'une force protectrice assez

grande pour contrôler les actes de tous les Gouvernements locaux.

Par conséquent, deux opinions se sont faites sur ce point: La première qui voulait renforcer le parti. Mais malheureusement elle a déjà échoué, la deuxième qui voulait supprimer l'intervention du parti dans la politique, et lui retirer le droit d'intervenir dans les affaires du Gouvernement local de la même hiérarchie. Il n'a que le pouvoir de demander au Comité supérieur de les juger. C'est une tendance récente de contrôle du parti gouvernemental. Dans le cas où les groupements locaux ont violé les lois ou n'ont pas rempli les services réglementés par la loi, les autorités supérieures peuvent leur en imposer l'exécution. En dehors de ceci, les autorités locales prennent librement leurs décisions. Le régime de l'autonomie locale en Chine en étant à ses débuts, la liberté d'action de l'autorité locale est encore limitée. Le cercle et la commune ont beaucoup de relations directes avec le district, et le pouvoir de contrôle du district sur le cercle et la commune est plus large que son pouvoir sur les villages et les hameaux. Le Préfet exerce sur le cercle et la commune non seulement un pouvoir de contrôle de surveillance, mais surtout un contrôle disciplinaire, c'est-à-dire que les autorités du cercle et de la commune peuvent être suspendues ou révoquées par le Préfet, qui motivera sa décision. Les maires du cercle et de la commune exercent sur le Chef de village et de hameau les mêmes pouvoirs que le Préfet sur eux.

En dehors du contrôle ci-dessus, les organes lo-

caux peuvent se surveiller mutuellement ; il en est ainsi du Conseil général vis-à-vis du Préfet, du Comité de contrôle vis-à-vis du maire.

Les groupements locaux ont une personnalité morale publique et indépendante dans la sphère du pouvoir autonome, elles ont certaines libertés d'action où l'Etat n'intervient pas. C'est pour cette raison que les organes de contrôle qui exercent leurs pouvoirs de tutelle administrative sur les organes locaux se différencient des organes du contrôle général qui exerce ses pouvoirs hiérarchiques sur les organes inférieurs. En d'autres termes, le pouvoir de tutelle administrative qui exerce ses pouvoirs sur les groupements locaux, doit :

1) Respecter la libre volonté des groupements locaux ;

2) Ne pas chercher les défauts de détail ;

3) Ne pas limiter le développement légal du pouvoir décentralisé. — En un mot, il faut exercer d'une façon discrète, le pouvoir de contrôle.

Voici quelques-uns des Pouvoirs de Contrôle importants, exercés par les organes autonomes.

1) *Surveillance.* — L'organe de contrôle peut demander aux organes locaux des explications sur la gestion des affaires locales pour exercer sa surveillance. Cette surveillance se manifeste par l'envoi d'instructions, de circulaires, d'ordres. S'il est nécessaire, des inspecteurs peuvent être envoyés pour contrôler sur place les matières financières et administratives.

2) *Annulation des élections et des décisions.* —

Comme ces deux pouvoirs ont des relations entre eux, nous les traitons ensemble. Le pouvoir consiste en ce que l'organe de contrôle peut annuler les décisions ou les élections illégales de l'organe délibérant. Le supérieur hiérarchique peut aussi annuler ou réformer l'acte juridique illégal ou inopportun d'un organe exécutif subordonné.

3) *Substitution des décisions des organes délibérants.* — C'est un pouvoir institué pour substituer son action à celle du subordonné. Exemple : le Préfet considère la décision du Conseil Général comme une décision inopportune ; il peut alors demander de la remettre en nouvelle délibération ; si le Conseil maintient sa première décision le Préfet la transmettra au Président provincial qui en général, demande à l'organe délibérant provincial de prendre une décision à la place du Conseil Général.

4) *Substitution du pouvoir exécutif. Il y a deux formes :*

a) Les services agissent normalement par l'organe exécutif. Il peut arriver s'il refuse ou néglige d'agir alors que la loi le lui ordonne.

b) Un obstacle empêche l'organe et ses auxiliaires d'exécuter les services imposés par la loi. Dans ces conditions l'organe de contrôle peut lui-même agir ou envoyer des délégués pour se substituer à l'action de l'organe exécutif subordonné.

5) *Dissolution.* — Cette mesure est très grave et ne peut être prononcée par l'organe de contrôle su-

périeur que dans le cas où, d'après l'esprit de la loi, le fonctionnement normal de l'organe délibérant est impossible. Un nouvel organe délibérant doit être convoqué dans un délai de trois mois à partir du jour de la dissolution.

6) *Sanctions.* — Le Chef de l'organe exécutif pour contrôler ses auxiliaires dispose de sanctions. Ces sanctions consistent en réprimandes sévères ou amendes que l'on retient sur les appointements. Dans le cas de fautes personnelles commises par les auxiliaires, l'organe de contrôle a aussi le même pouvoir sur les organes subordonnés ; mais à côté des amendes et des réprimandes, il peut encore les révoquer. Cependant la révocation de fonctionnaires importants doit être approuvée par le Comité disciplinaire.

Les organes de contrôle ci-dessus énoncés sont à leur tour contrôlés après avoir agi.

Il y a aussi un contrôle qui s'exerce avant l'action de l'autorité locale.

7) *Approbation.* — Le Préfet doit approuver certains actes du maire, par exemple la nomination de certains agents locaux, (art. 35 de la constitution de district).

8) *Réserve des décisions.* — Quoique les Groupements locaux aient la liberté de décider librement, il peut arriver que l'organe de contrôle choisisse une décision parmi celles qu'on lui présente. Par exemple : 1° La modification des circonscriptions et le moyen de gestion des biens doivent être décidées dé-

finitivement par l'organe de contrôle, mais l'opinion locale doit être adoptée ; 2° l'organe de contrôle prend un des projets que propose la localité. Ainsi pour l'élection du maire, la commune ou le cercle propose double candidat au Préfet, celui-ci a le droit de nommer l'un d'eux ; 3° l'organe de contrôle peut prendre une décision à son gré, par exemple l'assemblée nationale du district agit sur l'action du Conseil général, mais l'approbation doit être donnée par le Président provincial.

CONCLUSION

Les Groupements locaux ont beaucoup trop d'organes de contrôle ; les plus importants sont les suivants : 1° Parti gouvernemental ; 2° Organe général de contrôle ; 3° Organe spécial. Ce dernier appartient aux Sections des finances, de l'instruction publique, de constructions publiques et de la police du district. En dehors de tout ceci, il y a encore un Comité de contrôle pour les cercles et les communes. Il est difficile d'éviter les confusions dans les attributions et le Comité néglige souvent son pouvoir de contrôle, puisqu'il n'a pas l'entière responsabilité de ses décisions. Au contraire, les agents supérieurs nationaux ont fréquemment abusé de leur pouvoir de contrôle, ainsi le recrutement des autorités locales ne donne pas de bons résultats ; car les classes supérieures ne veulent pas être élues pour devenir esclaves des agents

centraux ; c'est la raison pour laquelle l'autonomie locale en Chine ne progresse que très lentement.

Le pouvoir local en Chine est théoriquement beaucoup plus étendu que le pouvoir local français, le gouvernement a volontairement donné un pouvoir très étendu au peuple, mais le peuple ne peut malheureusement l'exercer à cause de son peu d'instruction. Donc, pour appliquer parfaitement le système d'autonomie il n'y a qu'un moyen : c'est prolonger la période d'administration en tutelle ; c'est-à-dire que la période d'instruction politique fixée à 6 ans par le 4e Congrès (1929-1935) n'est pas suffisante.

Pour mieux garantir l'application du système d'autonomie locale, il faudrait centraliser le pouvoir provincial et le mettre entre les mains du gouvernement central, parce que les autorités du Gouvernement provincial et du Gouvernement de district ont souvent empiété sur le pouvoir de l'autonomie locale sous prétexte d'exercer le pouvoir de contrôle de l'Etat. La dictature du parti gouvernemental a déjà échoué, cela résulte du peu d'influence que le Parti du Kuomintang exerce sur les autorités locales.

Pour respecter l'organe délibérant dans le système d'autonomie, le mieux serait de supprimer le contrôle du parti Kuomintang afin de fortifier utilement les créations démocratiques et aussi de renforcer véritablement le pouvoir de contrôle du Gouvernement central.

La durée du mandat d'autorité locale en Chine est trop courte (trois ans au plus, parfois même un an) ; ce même défaut existe dans le système américain,

sous le nom de démocratisme. Les inconvénients sont trop nombreux : les grands projets locaux ne peuvent être achevés avec responsabilité complète d'une seule autorité étant donné la courte durée de son mandat. D'ailleurs les autorités ont trop de difficultés pour acquérir l'expérience de la gestion des affaires locales ; de plus la fréquence des élections cause beaucoup de dépenses inutiles et incite les électeurs à l'abstention.

Dans le système anglais, il est difficile de trouver nettement un organe exécutif ; pour le système chinois, actuellement dans les communes, il n'y a pas de conseils communaux, ils sont remplacés par l'Assemblée des communes et les commissions communales ; ce sont deux extrémités du régime local.

La nomination des autorités locales en Chine peut être appelée « nomination mixte » car le peuple n'a que le droit de présenter les candidats parmi lesquels les autorités supérieures choisissent. Cette nomination mixte se pratique depuis 1912.

A l'époque de l'instruction politique, la province et le district sous le nom de groupements locaux supérieurs de l'autonomie locale sont en réalité des organes centraux. On ne peut pas dire que ce soit vraiment l'autonomie et même le régime n'a pas encore été appliqué strictement au nord-ouest de la Chine. Mais la loi a déjà décrété que l'unité d'autonomie locale est le district et que la province n'est qu'un organe intermédiaire entre le Gouvernement central et le district. Voilà quels sont les progrès réalisés par l'autonomie locale en Chine. On peut prévoir, et cela est désirable, que le pouvoir provincial va décroître

progressivement pour laisser s'étendre plus librement les pouvoirs locaux, c'est le résultat du développement des communications et surtout de l'Instruction publique, développement qui, fort heureusement, a été très rapide depuis quelques années. D'ailleurs les pouvoirs provinciaux gênent trop l'administration centrale et locale pour qu'on veuille les maintenir. On les diminuera pour assurer d'une façon plus certaine l'unité de l'Etat et la liberté des groupements locaux.

Vu :
Nancy, le 21 Juin 1933
Le Président de Thèse,
LALOUEL.

Vu :
Nancy, le 23 Juin 1933
Le Doyen de la Faculté de Droit,
F. SENN.

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 23 Juin 1933
Le Recteur de l'Académie de Nancy,
L. BRUNTZ.
Président du Conseil de l'Université.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages chinois

I. — Ouvrages classiques de l'Ecole de Confucius.

a) Les quatre ouvrages :

La grande lecture.
Tchung-Yon.
Doctrine de Confucius recueillie par ses disciples.
Ouvrage de Mong-Tze.

b) Autres ouvrages classiques :

Chou-King ou histoire politique des temps anciens.
Tzo-Tchuan.

II. — Les vingt-quatre ouvrages de l'histoire chinoise.

Histoire générale.
Histoire de la première et dernière parties de la dynastie des Han.
Histoire ancienne de la dynastie des Tang.
Histoire nouvelle de la dynastie des Tang.
Histoire de la dynastie des Sang.
Histoire de la dynastie des Ming.
Histoire populaire de la dynastie des Ch'ing.

III. — Autres ouvrages des théoriciens anciens.

Coin-Tze
Chan-Yan } ou les livres du juriste.

IV. — Ouvrages modernes.

SUN-YAT-SEN. Les trois principes du peuple.

Principes fondamentaux de la reconstruction nationale.

CHOW-FOU-HAI. — Le système théorique des trois principes du peuple.

WU CHI. — La nouvelle Chine et le Gouvernement national. (Thèse, Paris 1929).

Les lois de l'Administration centrale. (Association politique nationale, 1929).

Les lois de l'Administration provinciale.

Les lois de l'Administration des districts.

Recueil des Lois et Décrets en vigueur de l'autonomie. (Publié par le Conseil législatif. Nankin, 1930).

La collection des lois et des décrets en vigueur dans le Gouvernement national, 1929.

Les principes de l'autonomie locale, par M. LING-CHUNG-KO.

Le régime de l'autonomie locale en Chine, par M. LIN CHE-TOANG.

Les principes de l'autonomie locale dans les divers pays, par le Ministère Intérieur du Gouvernement de Péking.

The Government of American cities by W.-B. MUNRO (translated by Tsang-Chi-Fang).

Ouvrages complets de l'autonomie locale, by MIAU-LING-PING.

Organisation municipale, par TANG-SIN-CHIA.

Organisation administrative des villes, par TANG-SIN-CHIA.

Recueil des lois et des décrets du Gouvernement national, (Imprimerie Nationale, Nankin).

Ouvrages en langue française

L. Trotabas. — Eléments de droit public et administratif.

Rolland. — L'autonomie communale en Angleterre et aux Etats-Unis. (Cours de l'Institut d'Urbanisme).

Rolland. — Précis de droit administratif.

G. Renard. — Cours élémentaire de Droit public.

Jeze. — Organisation administrative des villes. (Cours de l'Institut d'Urbanisme).

Percy Ashley. — Le pouvoir central et les pouvoirs locaux. (Traduit par Louis Martin).

Berthelemy. — Manuel de droit administratif.

Dendias (Michel). — Le Gouvernement local, la centralisation et la décentralisation administratives.

Hauriou. — Précis de droit administratif et de droit public.

Leroy-Beaulieu (P.). — L'Administration locale en France et en Angleterre.

Lucay (Le Comte de). — La décentralisation, étude pour servir à son histoire en France.

Mage (G.). — La division de la France en départements. (Thèse, Toulouse, 1924).

Ku Yen-Ju. — Le régime actuel de l'Indépendance administrative décentralisée en Chine. (Thèse, Nancy, 1931).

Hsu Han-Hao. — L'Administration provinciale en Chine. (Thèse, Nancy, 1931).

Block (M.). — Dictionnaire de l'Administration française. (Cinquième édition, 1905).

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 5

CHAPITRE PREMIER. — ORIGINES HISTORIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE 11

Section 1. — *L'Ancien régime jusqu'à la Réforme* (1908) 11

Section 2. — *La grande période de la Réforme* (1908-1929) 20

Section 3. — *La loi de* 1929 *actuellement en vigueur* 31

a) Origines de cette loi..... 31

b) Aperçu général 35

CHAPITRE II. — ORGANISATION ESSENTIELLE DE L'AUTONOMIE LOCALE 47

Section 1. — *Organisation du district*..... 47

a) Gouvernement de district (préfet et sections) 49

b) Conseil administratif 51

c) Conseil général 51

Pages

Section 2. — *Organisation du Cercle*..... 52

a) Maire et adjoints du Cercle..... 52

b) Commission de Cercle..... 53

c) Assemblée de Cercle..... 54

d) Comité d'arbitrage 55

e) Comité de contrôle..... 56

Section 3. — *Organisation des communes urbaines et rurales*..... 57

a) Maire et adjoints communaux.... 57

b) Commission communale 58

c) Assemblée communale 59

d) Comité d'arbitrage 60

e) Comité de contrôle..... 60

f) Citoyen 61

CHAPITRE III. — ATTRIBUTIONS DES AUTORITÉS LOCALES 67

Section 1. — *Notions générales* 67

Section 2. — *Etude de quelques services*.. 80

a) L'Enseignement 80

b) La Police 82

c) L'Assistance publique 83

d) L'Hygiène et la Santé publique.... 86

e) La Voierie 88

CHAPITRE IV. — FINANCES LOCALES..... 91

Section 1. — *La répartition des dépenses et des recettes entre l'Etat et les localités* 91

Pages

Section 2. — *Budget local* 101

Section 3. — *Contrôle financier* 103

CHAPITRE V. — CONTROLE S'EXERÇANT SUR LES AUTORITÉS LOCALES 107

CONCLUSION 113

BIBLIOGRAPHIE 117